

Gazzetta ufficiale

delle Comunità europee

ISSN 0378-701X

C 53

37° anno

19 febbraio 1994

Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni ed informazioni

Numero d'informazione

Sommario

Pagina

I Comunicazioni

Corte dei conti

94/C 53/01

Relazione speciale n. 7/93 concernente le indagini sulle frodi ed irregolarità relative al settore agricolo (applicazione dei regolamenti (CEE) n. 4045/89 e (CEE) n. 595/91 del Consiglio) corredate delle risposte della Commissione

1

Spedizione in abbonamento postale gruppo I/70 % — Milano.

I

(Comunicazioni)

CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SPECIALE n. 7/93

concernente

le indagini sulle frodi ed irregolarità relative al settore agricolo (applicazione dei regolamenti (CEE) n. 4045/89 e (CEE) n. 595/91 del Consiglio) corredate delle risposte della Commissione

(94/C 53/01)

(Osservazioni in conformità dell'articolo 188 C, paragrafo 4, secondo comma del Trattato CE)

INDICE	Paragrafi
0. Introduzione generale	0.1 — 0.2
1. Regolamento (CEE) n. 4045/89 del Consiglio	1.1 — 1.11
2. Risultati del controllo: Stati membri	2.1 — 2.72
Selezione delle imprese ai fini dell'elaborazione dei programmi di controllo	2.1 — 2.12
Procedura	2.1 — 2.12
Informazioni usate per selezionare le imprese	2.13 — 2.18
Dati relativi al versamento delle restituzioni all'esportazione	2.13 — 2.15
Informazioni sulle frodi ed irregolarità	2.16 — 2.17
Valutazione dei rischi da parte dei controllori	2.18
Misurazione dell'efficacia	2.19 — 2.21
Controllo delle imprese sovranazionali	2.22 — 2.48
Inclusione dei pagamenti notificati nella popolazione da controllare	2.26 — 2.28
Richieste di assistenza reciproca	2.29 — 2.38
Comunicazione di informazioni di base nelle richieste di controllo	2.39 — 2.40
Stesura delle relazioni e seguito dato	2.41 — 2.43
Imprese che tengono documenti commerciali al di fuori della CEE	2.44 — 2.48
Preparazione del controllo	2.49 — 2.58
Informazioni sul pagamento	2.49 — 2.50
Informazioni generali	2.51 — 2.55
Selezione delle operazioni	2.56 — 2.58
Portata del controllo	2.59 — 2.72
Definizione dei documenti commerciali	2.59 — 2.60
Portata	2.61
Classificazione ai fini della restituzione all'esportazione	2.62 — 2.67

Qualità sana, leale e mercantile ed immissione della merce sul mercato	2.68 — 2.72
3. Il ruolo della Commissione	3.1 — 3.13
Osservazioni preliminari	3.1
Programmi annuali	3.2 — 3.5
Relazioni annuali	3.6 — 3.11
Comunicazioni alla Commissione a norma dell'articolo 7	3.12 — 3.13
4. Il sistema di comunicazione relativo alle frodi ed irregolarità e la lotta contro le frodi	4.1 — 4.33
Introduzione	4.1
Notifica e recupero a norma del regolamento (CEE) n. 595/91	4.2 — 4.6
Coordinamento della lotta contro le frodi	4.7 — 4.8
Il sistema di comunicazione	4.9 — 4.25
Quadro generale	4.9 — 4.10
Ruolo dei servizi incaricati della comunicazione negli Stati membri	4.11 — 4.12
Attendibilità delle informazioni	4.13 — 4.25
Recuperi	4.26 — 4.29
Azione giudiziaria e sanzioni	4.30 — 4.32
Cooperazione tra gli Stati membri	4.33
5. Conclusione	5.1 — 5.7
	Pagina
Allegato 1: Dati principali sulle restituzioni all'esportazione	23
Risposta della Commissione	24

0. INTRODUZIONE GENERALE

0.1. Nel corso dell'esercizio finanziario 1992 relativo al Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) la spesa comunitaria effettuata nel quadro della politica agricola comune è ammontata a 30 miliardi di ECU. Per le restituzioni all'esportazione sono stati spesi complessivamente 10,6 miliardi di ECU. La complessità delle misure relative ai vari prodotti e l'entità dei tassi di restituzione all'esportazione rispetto ai prezzi praticati sul mercato mondiale creano un ambiente propizio ad irregolarità e frodi. Pertanto la Comunità deve assicurarsi che esistano strumenti validi ed efficaci in termini di costi per la tempestiva individuazione di irregolarità e frodi. Una volta accertata una irregolarità o frode, sarebbe opportuno procedere tempestivamente al recupero dei fondi comunitari ed infliggere sanzioni appropriate.

0.2. Nella presente relazione sono esaminati:

a) l'efficacia di uno dei principali strumenti comunitari nella lotta contro le frodi ed irregolarità nel settore del

FEAOG, ossia il controllo *a posteriori* dei documenti commerciali (regolamento (CEE) n. 4045/89 del Consiglio);

b) il sistema di comunicazione delle frodi ed irregolarità commesse ai danni del FEAOG (regolamento (CEE) n. 595/91 del Consiglio); e

c) il ruolo della Commissione nel coordinamento della lotta contro le frodi.

1. REGOLAMENTO (CEE) N. 4045/89 DEL CONSIGLIO

1.1. Il regolamento (CEE) n. 4045/89 ⁽¹⁾ del Consiglio (qui di seguito chiamato «il regolamento») è entrato in

⁽¹⁾ Regolamento (CEE) n. 4045/89 del Consiglio del 21 dicembre 1989 (GU L 388 del 30.12.1989).

vigore il 1° gennaio 1990 ed ha sostituito e rafforzato gli obblighi previsti dalla direttiva del Consiglio 77/435/CEE (1). Esso prevede il controllo dei documenti commerciali delle imprese beneficiarie o debtrici connessi direttamente o indirettamente al FEAOG-garanzia. Per quanto riguarda l'esercizio 1990 del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG-garanzia), la spesa coperta da detto regolamento è ammontata a 23 000 Mio ECU (85 % della spesa complessiva della sezione garanzia). La **tabella 1** illustra la ripartizione degli importi in causa per Stato membro.

1.2. Il regolamento prevede che la selezione delle imprese da controllare tenga conto della loro importanza finanziaria e di altri fattori di rischio. Esso prevede inoltre un numero minimo di controlli da svolgere annualmente. L'articolo 3 del regolamento (2) descrive a grandi linee la portata e la metodologia dei controlli.

1.3. Gli Stati membri sono responsabili dell'elaborazione di programmi annuali in cui figurino le imprese da controllare, dell'espletamento dei controlli e della preparazione di relazioni annuali sull'applicazione del regolamento.

1.4. In virtù dell'articolo 7, gli Stati membri si prestano reciprocamente l'assistenza necessaria per procedere al controllo delle imprese stabilite in uno Stato membro diverso da quello in cui ha avuto luogo il pagamento e comunicano sistematicamente i pagamenti di questo tipo.

1.5. Una parte del ruolo di supervisore e di coordinatore della Commissione, a norma del regolamento, consiste nel far sì che i programmi di controllo annuali siano adottati in base a criteri appropriati (cfr. i capitoli 2 e 3).

(1) Direttiva del Consiglio 77/435/CEE del 27 giugno 1977 (GUL 172 del 12.7.1977).

(2) **Articolo 3**

1. L'esattezza dei dati principali sottoposti a controllo è verificata, nei casi appropriati, mediante un numero adeguato di controlli incrociati comprendenti, fra l'altro:

- raffronti con i documenti commerciali dei fornitori, clienti, vettori o altri terzi direttamente o indirettamente collegati alle operazioni effettuate nell'ambito del sistema di finanziamento del FEAOG, sezione garanzia,
- controlli fisici sulla quantità e natura delle scorte e,
- raffronti con la contabilità dei flussi finanziari per o derivanti dalle transazioni effettuate nell'ambito del sistema di finanziamento FEAOG, sezione garanzia.

2. In modo particolare, qualora le imprese abbiano l'obbligo di tenere una contabilità specifica di magazzino in conformità delle disposizioni comunitarie o nazionali, il controllo di tale contabilità comprende, nei casi appropriati, il raffronto della stessa con i documenti commerciali e, occasionalmente, le quantità detenute in magazzino.

Tabella 1 — Spesa del FEAOG-garanzia sottoposta al controllo di cui al regolamento (CEE) n. 4045/89 nel 1990

Stato membro	Spesa del FEAOG-garanzia (miliardi ECU)
Belgio	0,75
Danimarca	0,94
Germania	4,12
Grecia	1,47
Spagna	1,82
Francia	5,05
Irlanda	0,53
Italia	3,97
Lussemburgo	0,00
Paesi Bassi	2,74
Portogallo	0,25
Regno Unito	1,67
Totale	23,31

Fonte: Relazione della Commissione sull'applicazione del regolamento (CEE) n. 4045/89 (VI/5202/92).

1.6. La Corte ha controllato l'applicazione del regolamento (CEE) n. 4045/89, che alla fine del 1992 era giunto al suo terzo programma annuale.

1.7. Il controllo della Corte si prefiggeva di valutare l'efficacia del regolamento e dei controlli svolti in virtù dello stesso dagli Stati membri, con particolare riferimento alle restituzioni all'esportazione per i prodotti lattiero-caseari. La Corte ha esaminato i seguenti aspetti:

- a) l'efficacia del regolamento come quadro normativo per il controllo a posteriori delle entrate e delle spese del FEAOG;
- b) l'efficienza della Commissione nello svolgere la sua funzione di supervisore e coordinatore; e
- c) la misura in cui gli Stati membri hanno adempiuto i compiti loro assegnati dal regolamento per quanto riguarda la programmazione e l'esecuzione dei controlli prescritti.

1.8. La Corte ha svolto il proprio controllo presso la Commissione nonché in Danimarca, in Francia, in Germania, in Irlanda, in Italia, nei Paesi Bassi e nel Regno Unito poiché i suddetti Stati membri sono i più significativi in tutto il settore delle restituzioni all'esportazione. Il controllo della Corte è stato notificato nel luglio 1992 e portato a termine presso la Commissione il 14 settembre 1992 e negli Stati membri entro febbraio 1993.

1.9. Il controllo ha interessato in particolare i seguenti aspetti:

a) negli Stati membri:

- le informazioni di cui dispone l'unità incaricata di elaborare il programma di controllo annuale;
- i criteri adottati per la selezione delle imprese da controllare;
- il coordinamento dei controlli, ivi incluso il ricorso all'assistenza reciproca;
- la metodologia del controllo;
- la portata del controllo;
- il seguito dato ai risultati del controllo;
- le informazioni e gli strumenti a disposizione dei controllori;

b) presso la Commissione:

- la valutazione dei programmi annuali degli Stati membri;
- il coordinamento del controllo delle imprese transnazionali;
- la valutazione dell'applicazione del regolamento;
- il seguito dato ai risultati del controllo.

1.10. Oltre a valutare l'applicazione del regolamento da parte degli Stati membri ed il ruolo della Commissione nel relativo monitoraggio, la presente relazione prende in considerazione i risultati del controllo svolto dalla Corte sui principali beneficiari delle restituzioni all'esportazione nel settore dei prodotti lattiero-caseari.

1.11. La Corte ha formulato alcune osservazioni sulle restituzioni all'esportazione nella relazione annuale sull'esercizio finanziario 1987 ⁽¹⁾ e in due relazioni speciali n. 2/90 ⁽²⁾ e n. 2/92 ⁽³⁾. Tali osservazioni sottolineavano

⁽¹⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 1987 (GU C 316 del 12.12.1988).

⁽²⁾ Relazione speciale n. 2/90, GU C 133 del 31.5.1990.

⁽³⁾ Relazione speciale n. 2/92, GU C 101 del 22.4.1992.

numerose carenze da parte degli Stati membri riguardo ai seguenti aspetti:

- selezione delle imprese da controllare;
- frequenza del controllo;
- portata del controllo;
- metodologia del controllo;
- selezione delle operazioni da controllare;
- controllo dei beneficiari importanti/transnazionali;
- informazioni e strumenti a disposizione dei controllori;
- formazione e qualifiche dei controllori;
- seguito dato ai risultati;
- coordinamento dei controlli;
- sanzioni;
- competenze dei controllori.

2. RISULTATI DEL CONTROLLO: STATI MEMBRI

Selezione delle imprese ai fini dell'elaborazione dei programmi di controllo

Procedura

2.1. In base all'articolo 2, paragrafo 2 del regolamento, le imprese la cui somma delle entrate o dei debiti sia stata superiore a 200 000 ECU nell'anno precedente quello in cui ha avuto luogo il controllo sono controllate almeno una volta ogni due anni. Inoltre, è previsto un numero minimo di imprese da controllare ogni anno. Per le ragioni esposte nei paragrafi successivi, l'applicazione di questa norma porta ad una situazione in cui il controllo non copre in modo adeguato le principali imprese, come risulta dalla **tabella 2**, che illustra la ripartizione per impresa delle restituzioni all'esportazione versate nel Regno Unito.

Tabella 2 — Ripartizione per impresa delle restituzioni all'esportazione versate per i prodotti lattiero-caseari nel Regno Unito

Impresa n.	Restituzioni versate in ECU (*)	% del totale delle restituzioni	% cumulato
1	40 370 793	41,01	41,01
2	22 283 641	22,64	63,64
3	4 720 339	4,79	68,44
4	3 662 921	3,72	72,16
5	3 275 623	3,33	75,49
6	2 232 017	2,27	77,75
7	2 114 664	2,15	79,90
8	2 107 067	2,14	82,04
9	1 505 988	1,53	83,57
10	1 275 700	1,30	84,87
11	1 267 504	1,29	86,16
12	1 205 664	1,22	87,38
13	1 057 004	1,07	88,45
14	942 024	0,96	89,41
15	853 438	0,87	90,28
16	811 184	0,82	91,10
17	615 319	0,63	91,73
18	485 325	0,49	92,22
19	408 770	0,42	92,63
20	404 054	0,41	93,05
21	371 041	0,38	93,42
22	328 782	0,33	93,76
23	326 102	0,33	94,09
24	306 044	0,31	94,40
25	263 662	0,27	94,67
26	228 040	0,23	94,90
27	214 310	0,22	95,12
28	201 330	0,20	95,32
29	178 768	0,18	95,50
30	171 546	0,17	95,68
31	168 283	0,17	95,85
32	156 099	0,16	96,01

Fonte: Dati 1990/1991 relativi alle restituzioni all'esportazione al Regno Unito.

Analisi effettuata dalla Corte dei conti.

(*) Elencati in ordine d'importanza decrescente dell'importo delle restituzioni.

2.2. Dalla tabella risulta che il 90 % della spesa totale ha interessato le 15 maggiori imprese, mentre le altre 17 imprese, in ordine di importanza, hanno rappresentato solo il 6 % del totale. Per soddisfare il requisito di cui all'articolo 2, paragrafo 2, tutte le 32 imprese, essendo al di sopra della soglia « obbligatoria », sono state trattate come se rivestissero la stessa importanza per il controllo.

2.3. L'articolo 2, paragrafo 2 ha inoltre avuto un effetto controproducente sulla qualità del controllo. Nel Regno Unito è risultato che la durata normale di un controllo è stato di un giorno solo. I controlli in loco svolti presso le due principali imprese beneficiarie, che rappresentano

rispettivamente il 41 % ed il 22 % delle restituzioni all'esportazione di prodotti lattiero-caseari versate durante l'esercizio FEOG 1990/1991, hanno impegnato solo sei uomini/giorni per ciascuna impresa, mentre per il controllo delle imprese le cui entrate rappresentano complessivamente meno dell'1 % sono stati impiegati 14 uomini/giorni.

2.4. La ripartizione tra i beneficiari delle restituzioni versate, quale risulta dall'esempio del Regno Unito, corrisponde al quadro risultante in tutti i settori di mercato in tutti gli Stati membri.

2.5. A norma dell'articolo 2, paragrafo 1 le procedure di selezione tengono conto dell'importanza finanziaria delle imprese e di altri fattori di rischio. Negli ultimi anni, l'uso dell'analisi dei rischi nei metodi di controllo è stato ampiamente sviluppato sia nel settore privato che in quello pubblico. Ora tale analisi è diventata uno strumento fondamentale nella selezione delle attività e delle imprese da sottoporre a controllo ed è stata utilizzata con sempre maggiore efficacia in settori di controllo quali il fisco, specie in relazione all'imposta sul valore aggiunto.

2.6. L'analisi dei rischi attribuisce un peso alle spese in relazione ai rischi individuati. Un esempio dell'importanza che riveste la selezione di quei prodotti nella cui composizione anche piccole variazioni possono avere conseguenze notevoli sul piano finanziario è riportato nella *tabella 3* che mostra, per i principali prodotti lattiero-caseari esportati da uno Stato membro durante l'esercizio FEOG 1989, la riduzione in percentuale che avrebbero subito le restituzioni se si fosse verificata una variazione, anche minima, rispetto alle norme di classificazione.

2.7. Alcuni rischi sono anche insiti nel fatto che talune restituzioni all'esportazione variano in funzione della destinazione. Ad esempio, le restituzioni versate per l'esportazione di formaggio Provolone negli Stati Uniti, dove il tasso di restituzione è pari a 160 ECU per 100 kg, presenta rischi più elevati rispetto alle restituzioni versate per lo stesso formaggio esportato in Canada, per il quale il tasso di restituzione è di 120 ECU per 100 kg, specie quando la merce destinata agli Stati Uniti passa attraverso il canale del San Lorenzo, dal quale si accede facilmente sia al Canada che agli Stati Uniti.

2.8. L'analisi dei rischi dovrebbe essere svolta per tutte le misure relative al FEOG e dovrebbe tener conto dei seguenti fattori:

— portata e risultati dei controlli precedenti;

Tabella 3 — Riduzione in percentuale dei tassi di restituzione a seguito di variazioni rispetto alle norme di classificazione

Prodotto	Importo delle restituzioni (Mio ECU)	% del totale delle restituzioni	% cumulato	Riduzione del tasso di restituzione
Burro	147	30	30	variazione m.g. = 2,5 % di riduzione del tasso
Latte scremato in polvere	143	29	59	aggiunta di siero di latte = riduzione a seconda dei quantitativi aggiunti
Latte intero in polvere 28 % m.g.	47	9	68	variazione m.g. = 1 % di riduzione del tasso
Latte intero in polvere 26 % m.g.	37	7	75	variazione m.g. = 10 % di riduzione del tasso
Latte concentrato 7,48 % m.g.	15	3	78	variazione m.g. = 20 % di riduzione del tasso
Formaggio fuso	14	3	81	variazione m.g./s.s. = 20 % di riduzione del tasso
Gouda	13	3	84	variazione m.g./s.s. = 30 % di riduzione del tasso
Cheddar	12	2	86	variazione m.g./s.s. = 100 % di riduzione del tasso

Legenda: m.g. = tenore in materie grasse
m.g./s.s. = tenore in materie grasse della sostanza secca

Fonte: Analisi, effettuata dalla Corte dei conti, dei dati relativi alle restituzioni all'esportazione forniti da uno Stato membro nel 1989/1990.

- rischi connessi al prodotto;
- rischi connessi alla destinazione;
- importanza finanziaria;
- complessità della struttura commerciale e aziendale, delle attività dell'impresa e
- precedenti di irregolarità accertate o presunte.

2.9. L'analisi dei rischi serve in primo luogo a fornire la miglior base possibile per la selezione delle imprese più interessanti ai fini del controllo tenendo presente la necessità principale di prevenire e combattere le irregolarità. L'analisi serve inoltre a stabilire il lavoro di controllo necessario per svolgere un controllo adeguato di ciascuna impresa nonché la frequenza più opportuna del controllo.

2.10. Nessuno Stato membro aveva instaurato una procedura che tenesse conto di tutti questi fattori. In Danimarca, in Francia, in Irlanda, in Italia e nel Regno Unito, a parte i controlli obbligatori sulle imprese le cui entrate sono superiori a 200 000 ECU, gli unici criteri supplementari presi in considerazione sistematicamente nella procedura di selezione erano l'importanza finanziaria e la portata del controllo precedente. In nessuno Stato

membro si effettuava un calcolo preventivo per impresa del lavoro di controllo necessario. L'unica programmazione preliminare era quella relativa alle condizioni quantitative di cui all'articolo 2, paragrafo 2.

2.11. Solo in Germania e nei Paesi Bassi viene svolta, in una certa misura, un'analisi dei rischi:

- in Germania, per quanto riguarda le restituzioni all'esportazione, si consultano i dati per individuare le imprese che trattano prodotti «a rischio» e che quindi devono essere prese in considerazione ai fini del programma di controllo annuale. Tuttavia, le autorità non sono state in grado di fornire spiegazioni sui criteri di rischio adottati.

- Nei Paesi Bassi, da tre anni viene analizzata una serie limitata di classificazioni delle restituzioni all'esportazione. L'analisi prende in considerazione i rischi connessi alla classificazione delle restituzioni all'esportazione, le destinazioni notoriamente a rischio, i metodi fraudolenti noti, i risultati delle analisi svolte dal laboratorio doganale, la struttura degli scambi ed i collegamenti tra le società. Le società individuate tramite questa analisi sono incluse nel programma di controllo annuale. I controllori ricevono una spiegazione dei rischi ed i

documenti necessari per individuare le irregolarità connesse a tali rischi.

2.12. Nonostante gli sforzi compiuti dalla Germania e dai Paesi Bassi, la Corte ritiene che la mancanza generale di un'analisi efficace dei rischi negli Stati membri costituisca una grave lacuna delle procedure di controllo.

Informazioni usate per selezionare le imprese

Dati relativi al versamento delle restituzioni all'esportazione

2.13. I dati relativi ai pagamenti devono essere disponibili in forma facilmente accessibile per consentire l'individuazione delle imprese che trattano prodotti a rischio e che esportano verso destinazioni a rischio, in modo da poter selezionare nel modo più efficiente le imprese da controllare. Dal 1989 la Corte utilizza tali dati, che le sono inviati ogni anno, su nastri magnetici, da tutti i sopraccitati Stati membri ad eccezione dell'Irlanda. Pertanto, non esistono ragioni valide di ordine tecnico per cui gli Stati membri non avrebbero potuto compiere progressi più spediti nell'utilizzo di tali dati ai fini della programmazione dei controlli delle imprese.

2.14. Negli Stati membri controllati (cfr. il paragrafo 1.8) la Corte ha riscontrato quanto segue:

- a) in Danimarca, in Francia, in Italia e nel Regno Unito, l'unità incaricata dell'elaborazione del programma di controllo annuale raccoglie i dati relativi al pagamento ma non li consulta;
- b) in Germania e nei Paesi Bassi i dati principali relativi ai pagamenti sono disponibili e vengono utilizzati, anche se in misura limitata; e
- c) l'Irlanda attualmente non raccoglie i dati chiave per singola domanda di restituzione, ma le autorità stanno esaminando la possibilità di farlo.

2.15. Nell'allegato 1 della presente relazione figurano i dati principali relativi al versamento delle restituzioni all'esportazione, che a giudizio della Corte dovrebbero essere raccolti dagli organismi pagatori e messi a disposizione dei servizi responsabili della programmazione dei controlli affinché questi ultimi possano servirsi per selezionare le imprese e le operazioni.

Informazioni sulle frodi ed irregolarità

2.16. I precedenti di un operatore commerciale per quanto riguarda la sua osservanza delle norme relative ai regimi del FEAOG costituisce un importante criterio per la selezione delle imprese da controllare. Spesso tali informazioni si trovano presso amministrazioni o servizi che non sono responsabili del controllo. Ad esempio, le dogane dispongono di dati sulle irregolarità accertate durante controlli fisici svolti a norma del regolamento (CEE) n. 386/90 della Commissione ⁽¹⁾; i laboratori doganali o statali dispongono di informazioni sulle analisi di laboratorio effettuate su prodotti che hanno formato oggetto di richieste di restituzioni all'esportazione; gli organismi pagatori sono in possesso di informazioni sulle irregolarità accertate durante i loro controlli documentali precedenti al pagamento o individuate dai propri controllori interni; i servizi delle dogane o del Ministero dell'Agricoltura incaricati delle indagini sulle frodi sono a conoscenza delle imprese risultate e/o sospettate di essere fraudolente e dispongono di informazioni sul modo in cui le frodi sono state commesse; i funzionari del Ministero dell'Agricoltura responsabili della qualità alimentare e dell'igiene negli stabilimenti di produzione dispongono di informazioni sul rispetto delle norme da parte di una data impresa.

2.17. Può essere difficile raccogliere tutte queste informazioni in seno al servizio incaricato di selezionare le imprese da controllare. Nondimeno, ciò è possibile, come dimostra la base di dati del Regno Unito, che contiene la maggior parte delle suddette informazioni. Tuttavia, non è stata reperita alcuna prova attestante che tale base sia stata utilizzata durante la procedura di selezione. In Italia e in Francia, invece, non era disponibile alcuna informazione di questo tipo. In altri Stati membri, le informazioni che si trovavano presso i servizi incaricati del controllo erano decisamente limitate. In ogni caso, l'unico esempio di utilizzo di informazioni appropriate per l'analisi dei rischi è stato riscontrato nei Paesi Bassi ed è trattato al paragrafo 2.11.

Valutazione dei rischi da parte dei controllori

2.18. I rischi derivanti dalla complessità della struttura commerciale e aziendale di una data impresa, l'adeguatezza dei suoi documenti e i risultati dei controlli precedenti, costituiscono tutti elementi essenziali per la selezione delle imprese da controllare. Tali informazioni dovrebbero

⁽¹⁾ Regolamento (CEE) n. 386/90 della Commissione del 12 febbraio 1990 (GU L 42 del 16.2.1990).

essere disponibili in quanto risultati di controlli precedenti. Tuttavia, a parte il Regno Unito, nessuno Stato membro ha instaurato procedure per far sì che tali informazioni fossero valutate dai controllori e quindi sfruttate.

Misurazione dell'efficacia

2.19. La valutazione dell'esecuzione di un programma di controllo costituisce parte integrante dell'analisi dei rischi. È importante stabilire se i fattori di rischio individuati hanno portato o meno all'accertamento di irregolarità per poterne tener conto all'atto della predisposizione di programmi successivi.

2.20. Solo i Paesi Bassi avevano proceduto ad una valutazione di questo tipo ma anche questa, all'epoca del controllo della Corte, si limitava ad un'analisi dei rischi pilota (cfr. il paragrafo 2.11). Tale valutazione ha dato risultati impressionanti poiché oltre il 25 % dei controlli svolti a seguito dell'analisi dei rischi ha dato luogo all'accertamento di irregolarità per un valore di 1,2 Mio ECU.

2.21. Tutti gli Stati membri dovrebbero valutare i risultati dei propri programmi di controllo annuali confrontandoli con i criteri di selezione applicati e tali valutazioni dovrebbero figurare nelle relazioni annuali presentate alla Commissione a norma dell'articolo 9 del regolamento.

Controllo delle imprese transnazionali

2.22. La ripartizione delle restituzioni all'esportazione versate nel settore dei prodotti lattiero-caseari mostra come un limitato numero di imprese rappresenti la maggior parte delle restituzioni versate. Settori relativi ad altri prodotti presentano una situazione analoga. In base ai dati computerizzati forniti alla Corte da otto Stati membri risulta che nel settore dei prodotti lattiero-caseari circa 25 imprese o gruppi di imprese rappresentano il 60 % delle restituzioni. La maggior parte di queste imprese operano in due o più Stati membri. Si presentano le seguenti situazioni:

- le imprese ricevono pagamenti in uno Stato membro diverso da quello in cui sono stabilite;
- esse ricevono tali pagamenti attraverso società costituite unicamente come « società di comodo » ⁽¹⁾;

(1) Si tratta di società che non svolgono un'attività commerciale vera e propria ma che sono state create in questo contesto esclusivamente per chiedere restituzioni da parte di altre società connesse.

— dispongono di proprie società registrate nello Stato membro che effettua il pagamento ma una parte, se non la totalità, dei loro documenti commerciali è tenuta fuori dello Stato in questione;

— la produzione ha luogo in uno Stato membro diverso da quello in cui ha luogo il versamento;

— alcuni dei loro documenti commerciali sono tenuti fuori della Comunità.

2.23. L'articolo 7 del regolamento prevede quanto segue:

— gli Stati membri, su richiesta, si prestano reciprocamente l'assistenza necessaria per procedere ai controlli, qualora un'impresa sia stabilita in uno Stato membro diverso da quello in cui ha luogo il pagamento;

— ogni anno lo Stato membro che procede al pagamento notifica i pagamenti eseguiti allo Stato membro in cui è stabilita l'impresa e invia una copia di tale comunicazione alla Commissione; e

— alla Commissione sono comunicati i nomi delle imprese che ricevono fondi del FEAOG e che sono stabilite in un paese terzo.

2.24. È necessario rendere più rigoroso l'articolo 7 in modo da contemplare i seguenti aspetti:

— l'assistenza reciproca deve interessare tutte le situazioni descritte al paragrafo 2.22;

— è opportuno coordinare il controllo delle imprese in questione;

— è necessario prevedere l'obbligo per lo Stato membro che riceve una notifica di assistenza reciproca priva di richiesta di controllo di tener conto ugualmente dell'impresa e delle operazioni in causa ai fini del controllo.

2.25. Nei seguenti paragrafi sono espone dettagliatamente le osservazioni formulate dalla Corte in merito all'applicazione dell'articolo 7 da parte degli Stati membri. (Cfr. anche i paragrafi 3.12 e 3.13).

Inclusione dei pagamenti notificati nella popolazione da controllare

2.26. In tutti gli Stati membri, a meno che vi sia stata una richiesta specifica di controllo, le notifiche sono archiviate

senza che sia preso alcun provvedimento, anche quando le imprese interessate sono state iscritte nel programma di controllo annuale. Questa circostanza ha portato ad una mancanza di controllo, come dimostrano i seguenti esempi:

- l'Italia ha ricevuto una notifica dalla Germania relativa ad alcuni pagamenti, per un importo complessivo di 5 Mio ECU, ad un'impresa italiana. Quest'ultima figurava nel programma di controllo italiano per quanto riguarda i pagamenti eseguiti in Italia per un importo complessivo di 500 000 ECU, ma l'amministrazione italiana non ha controllato i documenti tenuti in Italia relativi al prodotto per il quale i pagamenti avevano avuto luogo in Germania;
- la Francia ha ricevuto una notifica dal Belgio relativa ad un'impresa francese che nel 1991 aveva ricevuto 3 Mio ECU. Poiché tale impresa non aveva chiesto fondi FEAOG in Francia non era registrata presso l'amministrazione doganale francese. La notifica è stata archiviata con il commento «impresa sconosciuta» e non è stato preso alcun provvedimento. L'impresa in causa è l'autore principale dell'irregolarità descritta ai paragrafi 2.33 — 2.38 della presente relazione ⁽¹⁾;
- l'Irlanda ha ricevuto alcune notifiche dai Paesi Bassi riguardo ad un'impresa irlandese che aveva ricevuto importi pari rispettivamente a 130 Mio ECU e a 12 Mio ECU, ma nessuno dei due importi ha formato oggetto del controllo svolto in Irlanda;
- una notifica alla Germania da parte della Francia, relativa a pagamenti per 15 Mio ECU, è stata ignorata. Tali pagamenti hanno formato inoltre oggetto della richiesta formulata dalla Commissione, di cui al paragrafo 3.12;
- il Regno Unito ha ricevuto una comunicazione dalla Germania in cui si chiedeva di controllare alcuni pagamenti, per un importo di 1,5 Mio ECU, ad un'impresa che già figurava nel programma di controllo annuale del Regno Unito. I pagamenti eseguiti in Germania non sono stati inclusi nel controllo. Una richiesta proveniente dall'Italia per il controllo di pagamenti pari ad 1 Mio ECU è stata parimenti archiviata senza che sia stato preso alcun provvedimento;
- i Paesi Bassi hanno ricevuto una notifica dalla Germania relativa a pagamenti ammontanti a 22 Mio ECU ad un'impresa. Tuttavia, anche in questo caso, benché l'impresa figurasse nel programma di controllo annuale, i pagamenti in causa non sono stati esaminati;

— i Paesi Bassi hanno notificato alla Danimarca alcuni pagamenti di restituzioni all'esportazione ad una società ammontanti a 600 000 ECU per l'anno 1990 e a circa la stessa somma per il 1991. Tali importi non sono stati presi in considerazione ai fini del controllo della società, che all'epoca era in corso e che lo è tuttora.

2.27. Le notifiche indicano solo l'importo totale versato ad una data impresa durante l'anno in questione. Nei casi in cui sono stati richiesti anche controlli, l'unico Stato membro che ha cercato di ottenere informazioni dettagliate sui pagamenti è stato il Regno Unito. Ovviamente tali pagamenti non possono essere controllati adeguatamente se non si conoscono le relative operazioni.

2.28. In base a quanto precede, all'epoca del controllo non vi era la certezza che tutti gli importi di cui all'articolo 1 del regolamento fossero stati debitamente previsti tra i pagamenti da controllare.

Richieste di assistenza reciproca

2.29. Il 9 ottobre 1990 i Paesi Bassi hanno inviato alla Francia una richiesta di assistenza reciproca a norma dell'articolo 7 riguardo ad un'impresa stabilita nei Paesi Bassi, ma che teneva parte dei documenti commerciali in Francia. L'amministrazione francese incaricata di coordinare le richieste di questo tipo ha inviato la richiesta in causa al servizio doganale responsabile dell'esecuzione dei controlli in questione solo il 3 settembre 1991. Le dogane hanno trasmesso la richiesta, per vie interne, all'équipe di controllo competente il 29 ottobre 1991 e finora la Francia non ha fornito alcuna risposta.

2.30. Gli scambi internazionali spesso richiedono l'intervento di imprese che operano nella catena di distribuzione tra produttori e consumatori finali, le quali sono stabilite in vari Stati membri. Malgrado ciò, la Corte ha reperito un solo caso (cfr. il paragrafo 2.29) di richiesta di assistenza reciproca in cui i fornitori e/o i produttori e/o i documenti commerciali delle imprese che operano nella catena tra il richiedente ed il consumatore finale si trovavano in uno Stato membro diverso da quello in cui ha avuto luogo il pagamento.

2.31. La Corte ritiene che si tratti di una grave lacuna dei controlli *a posteriori*. Questo aspetto è già stato trattato nella relazione speciale n. 2/92. I particolari che seguono, relativi ad un caso tipico, illustrano la natura degli scambi internazionali e la necessità di migliorare la struttura dei controlli.

⁽¹⁾ Cfr. anche il paragrafo 3.1, lettera (l) della relazione speciale n. 2/92 (GU C 101 del 22.4.1992).

2.32. L'articolo 43 del regolamento (CEE) n. 3183/80 della Commissione ⁽¹⁾ autorizzava gli esportatori a fissare il tasso di restituzione in anticipo per un periodo di 13 mesi, purché ad essi fosse stato aggiudicato un contratto nell'ambito di una gara indetta in un paese terzo. L'impiego del titolo di fissazione anticipata era limitato alle consegne effettuate nel quadro della gara in questione. Il periodo di validità normale dei titoli di fissazione anticipata era di 6 mesi.

2.33. Nel giugno 1987, un'impresa stabilita in Francia ha chiesto ed ottenuto tale titolo per l'esportazione in Algeria di 10 000 tonnellate di latte scremato in polvere. Il quantitativo previsto dal titolo è stato suddiviso ed i relativi diritti sono stati trasferiti a tre imprese, una stabilita nei Paesi Bassi e due in Germania. La maggior parte del latte in polvere (9 000 tonnellate) era stato prodotto da tre imprese nel Regno Unito presso dieci latterie diverse. Le restanti 1 000 tonnellate erano state prodotte da quattro latterie in Germania. Il latte in polvere prodotto nel Regno Unito è stato spedito nei Paesi Bassi ed ivi immagazzinato per poi essere nuovamente imbarcato.

2.34. Tra il gennaio e il giugno del 1988, il latte in polvere immagazzinato nei Paesi Bassi è stato caricato su sette navi per essere esportato in Algeria. Nel lasciare i porti olandesi, le navi non si sono dirette verso ovest, come ci si sarebbe aspettati, bensì verso est. Esse affermano di essersi presentate al porto tedesco di Emden dove, per soddisfare i requisiti relativi alla fissazione anticipata, il latte in polvere sarebbe stato dichiarato importato in Germania e esportato al tempo stesso beneficiando delle restituzioni, senza che le merci fossero state scaricate dalle navi. In base al registro navale del Lloyds nessuna delle suddette navi risulta essersi presentata a Emden.

2.35. Le richieste di restituzione all'esportazione sono state presentate dalle due imprese stabilite in Germania. La società olandese ha provveduto all'acquisto del latte in polvere. Essa ha venduto direttamente all'Algeria una parte della merce (2 000 tonnellate). Le restanti 8 000 tonnellate sono state vendute FOB a due imprese, una stabilita in Svizzera e l'altra nel Regno Unito.

2.36. La Corte ha dovuto svolgere un controllo in Germania, nei Paesi Bassi, in Francia, nel Regno Unito e in Svizzera per verificare se le merci erano state dichiarate secondo i quantitativi esatti e classificate correttamente in ordine alla restituzione all'esportazione e per assicurarsi che fossero state consegnate all'Algeria ed immesse sul

mercato di quel paese, nel quadro della gara prevista dal titolo di fissazione anticipata. Dal controllo è risultato che l'amministratore delegato dell'impresa interessata in Francia era anche l'usufruttuario delle imprese nel Regno Unito e in Svizzera, che nessuna delle consegne era stata eseguita nel quadro della gara prevista dal titolo di fissazione anticipata e che dei 15 Mio ECU di restituzioni in causa oltre 2 Mio ECU erano stati indebitamente versati.

2.37. Quando la Corte ha riportato il caso agli Stati membri interessati, la Germania ha risposto che non poteva prendere alcun provvedimento in quanto si trattava di un titolo indebitamente rilasciato in Francia, mentre quest'ultima ha risposto che il caso riguardava esclusivamente la Germania in quanto si trattava di un uso abusivo del titolo. Nel frattempo la Commissione ha chiesto che si provvedesse affinché l'impresa tedesca restituisse l'importo oggetto dell'uso irregolare del titolo in causa. Tuttavia, essa non ha cercato di prendere provvedimenti adeguati anche per altri titoli rilasciati alla stessa impresa.

2.38. Il 12 febbraio 1992 la Corte ha invitato le autorità francesi ad estendere il controllo ad altri titoli rilasciati all'impresa francese. Il 25 marzo 1992 è pervenuta la risposta, nella quale si affermava che il controllo era in corso. In realtà, il controllo in causa è iniziato solo nel marzo 1993 a seguito di ulteriori contatti tra la Corte e le autorità francesi.

Comunicazione di informazioni di base nelle richieste di controllo

2.39. Nessuno Stato membro fornisce informazioni di base sulle imprese quando presenta richieste di controllo. È di primaria importanza, quando sono disponibili informazioni specifiche concernenti sospetti di frode o rischi noti, che tutte le informazioni pertinenti siano comunicate a coloro che devono espletare il controllo.

2.40. Solo i Paesi Bassi avevano individuato talune imprese da controllare a seguito dell'analisi dei rischi pilota da essi svolta, ma quando è stato necessario controllare tali imprese in altri Stati membri, i rischi individuati non sono stati comunicati.

Stesura delle relazioni e seguito dato

2.41. Per ogni richiesta di controllo si dovrebbe ovviamente fornire una risposta, preferibilmente nella forma di una relazione scritta. Il Regno Unito e l'Irlanda sono stati

⁽¹⁾ Regolamento (CEE) n. 3183/80 della Commissione del 3 dicembre 1980 (GU L 338 del 13.12.1980).

gli unici Stati membri ad aver fornito sistematicamente una copia delle rispettive relazioni di controllo.

2.42. Nessuno Stato membro aveva instaurato una procedura che contemplasse provvedimenti adeguati affinché le proprie richieste fossero trattate in modo soddisfacente.

2.43. La Corte ritiene che gli Stati membri abbiano adottato un approccio molto limitato per quanto riguarda l'applicazione dell'articolo 7 del regolamento. Affinché tale articolo sia pienamente efficace è necessario che gli Stati membri adottino un metodo più dinamico.

Imprese che tengono documenti commerciali al di fuori della CEE

2.44. Il regolamento non prevede alcuna disposizione per quanto riguarda la presentazione dei documenti delle imprese che tengono una parte o la totalità dei propri documenti commerciali necessari al controllo al di fuori del territorio geografico della CE.

2.45. Uno dei maggiori beneficiari delle restituzioni all'esportazione dei prodotti lattiero-caseari, che opera in tutti gli Stati membri, vende l'80 % delle proprie esportazioni di prodotti CE a paesi terzi, attraverso una società centrale stabilita fuori della CE. Questa società tiene nella sua sede fuori della CE i documenti relativi ai pagamenti effettuati dai clienti di paesi terzi, i documenti concernenti i reclami per merci ritenute di qualità non sana, leale e mercantile nonché documenti di trasporto e richieste di risarcimento. Questa situazione è stata segnalata in numerose relazioni di controllo degli Stati membri.

2.46. Data l'ubicazione esterna alla Comunità di questa società di vendita centrale, gli Stati membri interessati non hanno espletato un controllo completo di tutti i documenti commerciali relativi alle domande di restituzione.

2.47. La Corte ha cercato di procedere ad un controllo della società in causa allo scopo di esaminare, in particolare, i documenti commerciali concernenti i criteri relativi alla qualità sana, leale e mercantile e l'immissione sul mercato della merce in questione. Al termine di trattative, la società ha riconosciuto la ragionevolezza della richiesta della Corte; di conseguenza, dopo aver ottenuto dal governo del paese terzo in causa l'autorizzazione a procedere al controllo, la Corte ha espletato il controllo. Il paragrafo 2.72 riporta alcuni risultati del suddetto controllo.

2.48. L'attuale legislazione è carente in quanto non prevede l'obbligo specifico per i beneficiari, quale condizione per il versamento di fondi FEAOG, di concedere agli Stati membri e alle istituzioni della Comunità libero accesso ai documenti commerciali, indipendentemente dalla loro ubicazione. È necessario ovviare a tale lacuna onde evitare il sorgere di dubbi in merito al diritto al controllo.

Preparazione del controllo

Informazioni sul pagamento

2.49. I controllori devono disporre delle informazioni relative alle operazioni da controllare in una forma che ne agevoli la consultazione ai fini della selezione delle operazioni. Tali informazioni dovrebbero inoltre essere disponibili per consultazione presso i locali delle imprese.

2.50. In tutti gli Stati membri, ad eccezione della Danimarca e in parte della Germania, le informazioni sui pagamenti, quali il numero della domanda, la data, il prodotto, la quantità, la destinazione, il tasso e l'importo non erano disponibili per i controllori nella suddetta forma. La Corte ha riscontrato quanto segue:

- In Italia l'unità centrale di controllo ha comunicato ai controllori l'importo annuale complessivo versato all'impresa. Questi ultimi poi hanno dovuto ricostruire i dati contenuti nella domanda chiedendo all'impresa di fornire un elenco di tutte le dichiarazioni di esportazione e poi chiedendo agli uffici doganali dove tali dichiarazioni erano state presentate di inviare copie delle stesse;
- in Irlanda i controllori hanno dovuto esaminare e, all'occorrenza, ricopiare a mano le informazioni contenute nei documenti relativi alle domande tenuti presso l'organismo pagatore;
- nei Paesi Bassi, nel Regno Unito e in gran parte in Germania, le informazioni erano disponibili solo sotto forma di tabulati di elaboratore, che sono molto difficili da consultare ai fini dell'analisi dei rischi; e
- in Francia le dogane non ricevevano le informazioni relative alle domande dagli organismi pagatori bensì della propria base di dati statistici sulle esportazioni. Tali informazioni si presentavano sotto forma di tabulati di elaboratore basati solo sulle otto cifre della nomenclatura doganale combinata, benché le restituzioni siano differenziate mediante tre ulteriori cifre, in base alla nomenclatura delle restituzioni all'esportazio-

ne (cfr. anche il paragrafo 2.62). Inoltre, il tasso e l'importo delle restituzioni non erano disponibili nella base di dati delle dogane.

Informazioni generali

2.51. La predisposizione di qualsiasi controllo dovrebbe sempre includere la raccolta delle informazioni che si trovano presso altri organismi ufficiali implicati nel controllo dei fondi del FEAOG, quali quelli descritti al paragrafo 2.16. Essa dovrebbe comprendere il carteggio tra gli organismi pagatori e le imprese concernente la regolarità delle domande, nonché eventuali problemi relativi alle prove dell'arrivo, la classificazione in ordine alla restituzione ed altre questioni. Le informazioni relative ai risultati delle analisi, che si trovano presso i laboratori doganali, dovrebbero essere esaminate, come anche le relazioni dei servizi incaricati dell'indagine sulle frodi concernenti frodi note e/o presunte.

2.52. La Corte ha riscontrato quanto segue:

- durante la fase di preparazione del controllo, l'unità competente non ha ottenuto le suddette informazioni dagli organismi pagatori in nessuno Stato membro; e
- in nessuno Stato membro è stato consultato sistematicamente il laboratorio doganale in merito ai risultati dei test eseguiti sui prodotti esportati dalle imprese in causa.

2.53. Anche laddove la consultazione è prevista, come nel caso dell'Italia, dove i controllori consultano la Guardia di Finanza per raccogliere informazioni in merito alle indagini sulle frodi relative alle imprese da controllare, ciò non porta sempre ad un'indagine tempestiva, come risulta dai seguenti esempi.

2.54. Il 31 agosto 1989 la Corte ha informato la Corte dei conti italiana in merito ad un caso di presunta irregolarità concernente esportazioni di formaggio Pecorino. Il 22 dicembre 1989 la Corte ha discusso il caso con la Guardia di Finanza a Roma, che riferiva di non aver nulla di nuovo da segnalare. Il 25 marzo 1991 le dogane italiane hanno svolto, ai sensi del regolamento (CEE) n. 4045/89, un controllo sull'impresa e su alcune delle operazioni interessate. I controllori non erano al corrente dei sospetti di irregolarità e, senza esaminare i registri di produzione, hanno considerato tutte le domande legittime e regolari. Solo il 31 luglio 1991 la Guardia di Finanza a Roma ha inviato una richiesta all'unità della Guardia di Finanza

responsabile del controllo dell'impresa in causa, nella quale chiedeva di eseguire un'indagine. La Guardia ha accertato che le domande erano irregolari ed il 4 settembre 1992 sono state recuperate le restituzioni indebitamente versate nel periodo 1986-1989, per un importo di 15 000 ECU.

2.55. Si noti inoltre che l'impresa interessata ha esportato lo stesso tipo di formaggio, prodotto in Italia, attraverso i Paesi Bassi, dove ha chiesto le relative restituzioni. Dai test di laboratorio delle dogane olandesi è risultato che il tenore in acqua era superiore a quello dichiarato nella domanda di restituzione. Tuttavia non vi è stata alcuna comunicazione tra i servizi olandesi e quelli italiani al riguardo ed i primi non hanno controllato altre domande di restituzione all'esportazione presentate dall'impresa per lo stesso prodotto ed ammontanti a 500 000 ECU nel 1991.

Selezione delle operazioni

2.56. Il regolamento non prevede che le operazioni in quanto tali siano selezionate ai fini del controllo in base ai rischi che esse presentano. Se la selezione delle imprese deve prendere in considerazione non solo l'importanza finanziaria dell'impresa nel sistema FEAOG ma anche altri fattori di rischio, anche la selezione delle operazioni dovrebbe tener conto dei fattori di rischio. A parere della Corte, gli altri fattori di rischio da tener presenti riguardo alle operazioni relative alle restituzioni all'esportazione dovrebbero almeno essere gli stessi di quelli considerati per la selezione delle imprese, come descritto al paragrafo 2.8.

2.57. La Corte ha riscontrato quanto segue:

- in Irlanda, nei Paesi Bassi e nel Regno Unito i controllori degli Stati membri selezionavano le operazioni tenendo conto del valore e della rappresentatività del periodo e del prodotto;
- in Italia, poiché venivano controllate tutte le domande, non era necessario operare una selezione in base ai fattori di rischio. (Ma cfr. i commenti sulla portata del controllo ai paragrafi 2.61 e seguenti); e
- in Germania e in Danimarca non sono state reperite prove attestanti un uso sistematico dei criteri di rischio durante il processo di selezione delle operazioni.

2.58. Vi sono stati alcuni casi in cui il controllore ha selezionato le operazioni in base alla propria iniziativa e ciò facendo ha dimostrato la validità dell'analisi dei rischi. Ad esempio, in Germania un controllore ha esaminato un'impresa che esportava, tra altri prodotti, il formaggio Feta. Se il prodotto conteneva un'aggiunta di caseina, esso non poteva beneficiare di restituzioni. Una volta stabilito che questo era il rischio maggiore, il controllore ha proceduto ad un esame approfondito delle materie prime usate per la produzione del formaggio in causa. Egli giunse a dimostrare che era stata aggiunta caseina e di conseguenza si è proceduto al recupero delle restituzioni indebitamente versate per un importo di 45 000 ECU. Pertanto, è opportuno incoraggiare lo spirito di iniziativa del personale incaricato del controllo oltre alla definizione di criteri dettagliati relativi all'analisi dei rischi.

Portata del controllo

Definizione dei documenti commerciali

2.59. L'articolo 1 del regolamento prevede che i documenti commerciali delle imprese siano controllati per stabilire se le operazioni siano state eseguite correttamente o meno. Esso definisce i « documenti commerciali » come il complesso dei libri, registri, note e documenti giustificativi, la contabilità e la corrispondenza relativa all'attività professionale dell'impresa nonché i dati commerciali in qualsiasi forma, sempreché questi documenti siano in relazione diretta o indiretta con le operazioni del FEOAG. L'articolo 3 prevede l'estensione del controllo ai documenti commerciali dei fornitori, clienti, vettori o altri terzi direttamente o indirettamente collegati alle operazioni effettuate nell'ambito del FEOAG.

2.60. I suddetti articoli forniscono una base chiara per definire la portata dei controlli. Tuttavia, durante i controlli della Corte, taluni Stati membri ed imprese hanno sollevato alcuni dubbi circa l'inclusione o meno nei documenti commerciali dei dati relativi alla produzione ed al controllo della qualità. A parere della Corte tali dati sono inclusi. Sarebbe opportuno che la Commissione ed il comitato per il meccanismo applicabile agli scambi chiarissero la questione e, se necessario, che il testo fosse riveduto per eliminare qualsiasi possibilità di dubbio.

Portata

2.61. In contrasto con l'ampia portata del controllo prevista dal regolamento, la Corte ha osservato che in

pratica il metodo adottato dagli Stati membri è eccessivamente limitato. I seguenti paragrafi riportano alcuni esempi di lacune riscontrate nella portata del controllo. Gli esempi sono raggruppati in funzione del criterio di restituzione che dovrebbe essere esaminato e viene brevemente illustrata la rilevanza dell'esame.

Classificazione ai fini della restituzione all'esportazione

2.62. I tassi delle restituzioni all'esportazione sono differenziati a seconda della composizione e della descrizione in base alla nomenclatura delle restituzioni all'esportazione. I requisiti relativi alla composizione concernono le materie prime e le caratteristiche chimiche del prodotto finito, quali il tenore in acqua o il tenore in materie grasse della sostanza secca. Ad esempio, un formaggio Cheddar con un tenore in materie grasse della sostanza secca pari o superiore al 48 % riceve una restituzione di 150 ECU al massimo per 100 kg, mentre se il tenore in materie grasse della sostanza secca è pari o inferiore al 47,9 % esso non usufruisce di alcuna restituzione. La differenziazione del tasso in base alla descrizione e/o alla composizione è comune alle restituzioni all'esportazione dei prodotti lattiero-caseari, delle carni bovine e dei cereali.

2.63. I documenti commerciali, nel senso ristretto di ordini, contratti, bolle di consegna, documenti di spedizione e fatture, forniscono sicuramente una certa garanzia circa la correttezza della descrizione del prodotto dichiarato. Tuttavia, nessuna di tali fonti fornisce un livello sufficiente di sicurezza per quanto riguarda le materie prime usate nella produzione o la composizione chimica in termini di tenore in acqua, di tenore in materie grasse, ecc. Per verificare questi elementi il controllo deve includere i documenti dell'impresa relativi alla produzione ed i risultati dei test di controllo sulla qualità eseguiti sul prodotto finito.

2.64. La Corte ha osservato che solo due Stati membri, la Francia e l'Irlanda, esaminavano sistematicamente la documentazione relativa alla produzione ed al controllo della qualità. In Italia, nei Paesi Bassi e nel Regno Unito l'unità incaricata del controllo non ha mai proceduto ad una disamina di tali documenti. In Germania e in Danimarca essi sono stati raramente esaminati. In tali circostanze non può esservi alcuna garanzia che il controllo sulle operazioni relative alle restituzioni all'esportazione abbia coperto adeguatamente gli elementi che determinano la classificazione ai fini della restituzione all'esportazione.

2.65. L'importanza di esaminare la documentazione relativa alla produzione ed al controllo della qualità è stata illustrata nella relazione speciale n. 2/92 ⁽¹⁾. Il seguente caso è un ulteriore esempio dell'importanza che rivestono tali esami o controlli:

un test eseguito dal laboratorio doganale su un campione di formaggio Mozzarella esportato dal Regno Unito beneficiando di restituzioni ha rivelato che il prodotto aveva un tenore in acqua eccessivo e pertanto doveva essere riclassificato e beneficiare di un tasso di restituzione più basso. Il caso è stato trattato dalla dogana del Regno Unito alla stregua di un caso di frodi. L'unità di controllo responsabile ha ottenuto i risultati dei test effettuati dal laboratorio dell'impresa stessa sul prodotto in causa, i quali hanno confermato i risultati del test eseguito dalla dogana, ed ha altresì appurato che la dichiarazione errata interessava molte altre operazioni. L'importo interessato dall'irregolarità, pari a 900 000 ECU, è stato recuperato ed è stata inflitta una sanzione.

2.66. L'articolo 3 del regolamento prevede controlli fisici sulla quantità e sulla natura delle scorte. I controlli fisici sono importanti per le seguenti ragioni:

- rappresentano un controllo fondamentale per stabilire se l'impresa è in grado o meno di produrre la merce in causa;
- consentono al controllore di individuare i principali documenti di controllo in cui figurano gli ingredienti e i rispettivi quantitativi;
- consentono al controllore di verificare le principali procedure di controllo, quali il metodo adottato per stabilire le quantità e
- consentono al controllore di individuare le materie prime e quindi di sorvegliarne l'impiego.

2.67. La Corte ha constatato che in nessuno dei controlli degli Stati membri era stata prevista sistematicamente l'inclusione di controlli fisici nei locali in cui hanno luogo la produzione, l'ammasso e la spedizione. Il controllo effettuato dalla Corte stessa sui beneficiari di restituzioni all'esportazione ha dimostrato l'utilità di siffatti controlli.

- La confezione in plastica è stata inclusa nel peso dichiarato ai fini della restituzione (ad un richiedente di restituzione sono stati versati 40 000 ECU di troppo all'anno);

— è stato usato latticello invece di latte scremato, con conseguente pagamento in eccesso di 1,2 Mio ECU;

— additivi quali la caseina ed il siero di latte non sono stati detratti dal peso dichiarato ai fini della restituzione con conseguente pagamento in eccesso di 800 000 ECU. Quest'ultimo caso, che non era stato scoperto durante i controlli nazionali svolti in quattro Stati membri (F, UK, NL e D) è stato rivelato spontaneamente dall'impresa interessata.

Qualità sana, leale e mercantile ed immissione della merce sul mercato

2.68. In base all'articolo 13 del regolamento (CEE) n. 3665/87 della Commissione ⁽²⁾, non è concessa alcuna restituzione quando i prodotti non siano di qualità sana, leale e mercantile e, se tali prodotti sono destinati all'alimentazione umana, quando la loro utilizzazione a tal fine sia esclusa o considerevolmente ridotta a causa delle loro caratteristiche o del loro stato. In virtù dell'articolo 5 del medesimo regolamento, il versamento della restituzione è subordinato, oltre alla condizione che il prodotto abbia lasciato il territorio doganale della Comunità, alla condizione che esso sia stato importato in un paese terzo. Inoltre, gli Stati membri possono esigere prove supplementari atte a dimostrare, in maniera giudicata soddisfacente dalle autorità competenti, che il prodotto è stato effettivamente immesso come tale sul mercato del paese terzo d'importazione.

2.69. Tali articoli hanno lo scopo di far sì che la Comunità non sovvenzioni merci danneggiate, merci che non possiedono più le qualità di conservazione insite nel concetto di qualità mercantile, merci non adatte al consumo umano o merci per le quali non esista un vero mercato.

2.70. Svolgere un controllo in questo contesto può risultare difficile in quanto alcune delle prove possono essere reperibili solo nei documenti commerciali del cliente nel paese terzo. Il metodo di controllo consueto è consistito nell'accertare che la merce sia stata interamente pagata esaminando i documenti contabili e di pagamento del cliente. Tuttavia, esistono altre fonti utili di elementi probatori:

- elenchi di reclami da parte del cliente;

⁽¹⁾ Paragrafo 3.1.

⁽²⁾ Regolamento (CEE) n. 3665/87 della Commissione del 27 novembre 1987 (GU L 351 del 14.12.1987).

- accantonamenti o annullamenti nei conti riguardo a merci non vendibili o rimaste invendute;
- note di accredito;
- richieste di risarcimento e
- relazioni di controllo sulla qualità a seguito di reclami da parte del cliente.

2.71. Al riguardo la Corte ha constatato quanto segue:

- in Danimarca, in Germania, in Italia, nei Paesi Bassi e nel Regno Unito i controlli svolti non hanno tenuto conto di alcuno di questi documenti;
- i controlli francesi hanno tenuto conto solo degli accantonamenti e degli annullamenti escludendo ogni altra fonte;
- in Irlanda il controllo ha incluso l'esame delle richieste di risarcimento e delle note di accredito ma non degli altri documenti.

2.72. La necessità di controllare i suddetti documenti può essere giudicata considerando i seguenti casi, riscontrati dalla Corte durante un controllo espletato di recente presso un beneficiario. Essi sono emersi da un esame dei documenti di cui al paragrafo 2.70:

- 250 tonnellate di latte intero in polvere sono risultate « semplicemente non adatte alla vendita diretta a causa del sapore rancido »;
- 85 tonnellate di latte intero in polvere sono state distrutte dalle autorità sanitarie nel paese terzo in quanto la merce era inadatta al consumo umano a causa di un'inadeguata chiusura ermetica dei barattoli;
- 617 tonnellate di latte condensato dolcificato sono state vendute per uso industriale a metà prezzo perché la vischiosità, dovuta ad un errore di fabbricazione, era troppo densa per il mercato;
- 42 tonnellate di crema sono state sequestrate e distrutte dalle autorità sanitarie perché la merce non era adatta al consumo umano a causa del sapore acido dovuto ad una cattiva sterilizzazione;
- 9,5 tonnellate di crema sono state completamente distrutte durante una tempesta in mare e

- 1 690 tonnellate di latte intero sono state ritenute dal cliente di qualità abnorme a causa del sapore di muffa e di conseguenza non commerciabili nel loro stato.

I succitati esempi interessano restituzioni per un importo di 2,65 Mio ECU.

3. IL RUOLO DELLA COMMISSIONE

Osservazioni preliminari

3.1. Dalla risposta della Commissione si evince che quest'ultima, da quando è iniziato il controllo della Corte, ha intrapreso una propria azione di sorveglianza in merito all'attuazione del regolamento (CEE) n. 4045/89. La Corte si compiace che si sia tenuto conto delle sue osservazioni e raccomandazioni formulate nella relazione speciale n. 2/92 nonché dei rilievi fatti in occasione del controllo della Corte sull'applicazione del regolamento (CEE) n. 4045/89.

Programmi annuali

3.2. In base all'articolo 10, paragrafo 2 del regolamento, gli Stati membri comunicano alla Commissione il proprio programma annuale e precisano il numero di imprese che saranno controllate e la loro ripartizione per settore tenuto conto degli importi ricevuti, nonché i criteri seguiti nell'elaborazione del programma. Se la Commissione non ha presentato osservazioni entro un termine di sei settimane, i programmi stabiliti sono messi in opera.

3.3. All'epoca del controllo della Corte presso la Commissione, erano pervenuti i programmi annuali degli Stati membri per gli anni 1990/91, 1991/92 e 1992/93. Una volta ricevuti i programmi, la Commissione si è limitata ad un controllo aritmetico del calcolo del numero di imprese da controllare. L'unico quesito posto ha riguardato il programma del Regno Unito per il 1990/91. I programmi non sono stati valutati sotto il profilo dei criteri di rischio adottati per la selezione delle imprese.

3.4. L'articolo 10, paragrafo 5 autorizza la Commissione a richiedere l'inserimento di una particolare categoria di

imprese nei programmi degli Stati membri. In due casi la Commissione ha fatto tale richiesta a tutti gli Stati membri, affinché si includessero nel programma 1992/93 le restituzioni all'esportazione delle carni bovine nonché le restituzioni all'esportazione e l'aiuto alla produzione di olio di oliva. Tuttavia, presso la Commissione non sono state reperite prove di iniziative successive volte ad assicurare che tali richieste venissero accolte.

3.5. In seno alla Commissione, la Direzione generale Agricoltura (DG VI) è responsabile dell'applicazione del regolamento. Benché altri servizi della Commissione, quali l'Unità di coordinamento della lotta antifrode (UCLAF) o il Controllo finanziario (DG XX) e la Direzione Dogane (XXI) dispongano di informazioni sull'evoluzione delle frodi ed irregolarità, la DG VI non consulta alcuno di detti servizi all'atto dell'esame dei programmi di controllo degli Stati membri.

Relazioni annuali

3.6. In virtù dell'articolo 9 del regolamento, gli Stati membri comunicano ogni anno alla Commissione una relazione particolareggiata sull'applicazione del regolamento in causa.

3.7. Il primo programma annuale ai sensi del regolamento (CEE) n. 4045/89 ha compreso il periodo dal 1° luglio 1990 al 30 giugno 1991. In conformità dell'articolo 9, paragrafo 1 del regolamento, gli Stati membri dovevano presentare entro il 1° gennaio 1992 le loro relazioni sull'applicazione del regolamento. In virtù dell'articolo 9, paragrafo 5, la Commissione era tenuta a presentare la propria relazione sull'applicazione del regolamento entro il 31 dicembre 1991. Il regolamento inoltre non subordina la presentazione della relazione della Commissione al ricevimento delle relazioni degli Stati membri. All'epoca del controllo, nel settembre 1992, la Commissione non aveva ancora presentato la relazione in causa. Questa è stata presentata successivamente, nel dicembre 1992 (1).

3.8. All'epoca del controllo, la Corte non ha potuto disporre di alcuna documentazione interna della Commissione attestante che le relazioni degli Stati membri erano state valutate se si escludono le tabelle in cui veniva raffrontato il numero dei controlli previsti dall'articolo 2, paragrafo 2 con il numero di quelli eseguiti.

3.9. La Commissione è tenuta a valutare, nella sua relazione annuale, i progressi compiuti nell'amministrazione

ne del Fondo di cui all'articolo 10 del regolamento (CEE) n. 729/70 del Consiglio (2).

3.10. La valutazione dei risultati raggiunti si limita all'affermazione che i programmi per il 1990 sono pervenuti e sono stati attuati; che la Commissione ha proposto un formato standard per la comunicazione dei programmi e che è stato concesso un contributo di 2,4 Mio ECU agli Stati membri in virtù delle disposizioni di finanziamento degli articoli 12-20, volte a migliorare la qualità e la portata dei controlli degli Stati membri.

3.11. Analogamente agli Stati membri, la Commissione all'epoca del controllo aveva interpretato in modo riduttivo il proprio ruolo per quanto riguarda la valutazione e l'elaborazione di relazioni sull'applicazione del regolamento (CEE) n. 4045/89.

Comunicazioni alla Commissione a norma dell'articolo 7

3.12. Come indicato al paragrafo 2.23, in virtù dell'articolo 7, paragrafo 2, gli Stati membri sono tenuti a comunicare ogni anno alla Commissione una copia degli elenchi, che essi reciprocamente si inviano, delle imprese stabilite in uno Stato membro diverso da quello in cui il pagamento e/o il versamento ha avuto luogo. Ad eccezione di un solo caso, le comunicazioni inviate alla Commissione a norma di detto articolo sono state archiviate senza che fosse preso alcun provvedimento. In quell'unico caso in cui la Commissione ha chiesto alla Germania di includere i pagamenti in causa nel suo programma annuale per il 1991, la Commissione non ha dato alcun seguito al caso e la Corte ha osservato che gli importi in questione non erano stati neppure controllati in Germania. Poiché l'obiettivo dell'articolo 7 è quello di assicurare che si tenga conto degli importi notificati ai fini del controllo, entrambi, la Commissione e gli Stati membri, dovrebbero usare le informazioni comunicate per tale scopo.

3.13. L'articolo 7 da solo non è sufficiente per il controllo degli operatori i cui documenti commerciali, o i documenti commerciali dei rispettivi fornitori o clienti, sono tenuti, in tutto o in parte, in uno Stato membro diverso da quello in cui il pagamento e/o il versamento ha avuto luogo. È necessario ovviare a questa lacuna (cfr. anche i paragrafi 2.24, 2.48 e 2.55).

(1) Cfr. VI/5202/92.

(2) Regolamento (CEE) n. 729/70 del Consiglio del 21 aprile 1970 (GU L 94 del 28.4.1970).

4. IL SISTEMA DI COMUNICAZIONE RELATIVO ALLE FRODI ED IRREGOLARITÀ E LA LOTTA CONTRO LE FRODI

Introduzione

4.1. I capitoli 1, 2 e 3 della presente relazione hanno trattato i principali strumenti della Comunità per individuare le frodi ed irregolarità commesse ai danni del FEAOG. Il presente capitolo verte sulla comunicazione delle frodi ed irregolarità accertate e sul ruolo della Commissione nel coordinamento della lotta contro le frodi. Il controllo è iniziato nel gennaio 1991 e si è concluso nel febbraio 1992.

Notifica e recupero a norma del regolamento (CEE) n. 595/91

4.2. Nella sua relazione annuale ed in numerose relazioni speciali la Corte ha criticato la mancanza di efficacia dei provvedimenti presi dalla Commissione e dagli Stati membri per combattere le frodi ed irregolarità, specie per quanto riguarda le risorse proprie e il FEAOG. All'inizio del 1991 la Corte ha avviato un'indagine completa allo scopo di valutare alcuni meccanismi della Comunità per tutelarsi contro le frodi ed irregolarità che potrebbero essere commesse ai danni del FEAOG-garanzia. A tal fine la Corte ha visitato la Commissione e sei Stati membri: Regno Unito, Spagna, Germania, Italia, Grecia e Lussemburgo. Anche gli altri Stati (Francia, Belgio, Paesi Bassi, Danimarca, Portogallo e Irlanda) sono stati inclusi nel controllo mediante questionari, ma non sono stati visitati.

4.3. Al fine di sorvegliare non solo i casi individuati ma anche il seguito dato dagli Stati membri — ivi comprese le procedure giudiziarie e le sanzioni, nonché il recupero delle somme indebitamente versate — è stato instaurato un sistema d'informazione tra gli Stati membri e la Commissione in virtù del regolamento (CEE) n. 283/72 del Consiglio ⁽¹⁾, in seguito sostituito dal regolamento (CEE) n. 595/91 del Consiglio ⁽²⁾. Il suo scopo principale è quello di far sì che gli Stati membri e la Commissione siano adeguatamente informati in merito alle pratiche irregolari in modo che queste possano essere individuate e prevenute più efficacemente ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Regolamento (CEE) n. 283/72 del 7 febbraio 1972 (GU L 36 del 10.2.1972).

⁽²⁾ Regolamento (CEE) n. 595/91 del Consiglio del 4 marzo 1991 (GU L 67 del 14.3.1991).

⁽³⁾ Doc. DG VI/680/89, paragrafo 5.

4.4. A norma del regolamento (CEE) n. 595/91 del Consiglio ⁽⁴⁾ gli Stati membri comunicano quanto segue:

- a) alla Commissione, le disposizioni nazionali di applicazione del regolamento nonché l'elenco e la descrizione del ruolo dei servizi e degli organismi incaricati di applicarle (articolo 2);
- b) alla Commissione, ogni tre mesi, qualsiasi irregolarità individuata, i procedimenti avviati nonché i successivi sviluppi significativi (articoli 3 e 5);
- c) agli altri Stati membri interessati ed alla Commissione, le irregolarità accertate o presunte che si teme possano ripercuotersi al di fuori del proprio territorio (articolo 4).

4.5. Il compito della Commissione è il seguente:

- a) esaminare il sistema d'informazione degli Stati membri (articolo 2);
- b) qualora ritenga che siano state commesse irregolarità, informarne gli Stati membri interessati e chiedere loro che venga effettuata un'indagine (articolo 6);
- c) mantenere con gli Stati membri i contatti necessari al fine di completare le informazioni fornite ed organizzare riunioni d'informazione destinate agli Stati membri (articolo 8);
- d) adire il comitato del FEAOG ⁽⁵⁾ qualora la natura della irregolarità lasci presumere che pratiche identiche o simili possono verificarsi in altri Stati membri (articolo 8);
- e) ogni tre mesi fornire al comitato del FEAOG informazioni sintetiche globali (articolo 9);

⁽⁴⁾ In questa parte della relazione, i numeri degli articoli indicati tra parentesi si riferiscono al regolamento (CEE) n. 595/91.

⁽⁵⁾ Il comitato del FEAOG, istituito dal regolamento (CEE) n. 729/70 del Consiglio del 21 aprile 1970 è un organo consultivo per le questioni del FEAOG. Esso si compone di rappresentanti degli Stati membri e della Commissione.

- f) comunicare nella relazione annuale sul FEAOG il numero di casi notificati e di quelli che sono stati archiviati, nonché l'importo delle somme recuperate e quello delle somme irrecuperabili (articolo 9).

4.6. Il regolamento (CEE) n. 595/91 contiene anche disposizioni concernenti:

- a) il finanziamento comunitario di una parte dei costi delle indagini, delle azioni giudiziarie e del recupero delle somme indebitamente versate (articolo 7);
- b) i diritti e doveri degli agenti della Commissione che partecipano alle indagini nazionali (articolo 6);
- c) il miglioramento della qualità delle informazioni da fornire alla Commissione (articolo 8) e
- d) il carattere confidenziale delle informazioni (articolo 10).

Coordinamento della lotta contro le frodi

4.7. In risposta alle richieste del Parlamento, del Consiglio e della Corte, nel 1988 la Commissione ha istituito un'unità per il coordinamento della lotta antifrode, l'UCLAF, con il compito di coordinare le risorse e le attività della Commissione per la lotta contro le frodi ed irregolarità. L'unità, nell'ambito del Segretariato generale della Commissione, è stata collocata alle dirette dipendenze del Presidente.

4.8. Il Consiglio europeo riunitosi a Madrid nel giugno 1989 ha adottato un piano di lavoro per la campagna antifrode, da affidare all'UCLAF. Il piano non prevedeva alcun termine per l'attuazione delle azioni. Esso è rimasto in vigore fino a quando la Commissione nella sua relazione sulla lotta contro le frodi — Bilancio 1992 e programma d'azione 1993 — ha definito in modo più dettagliato i principali compiti dell'UCLAF (1). Il programma d'azione non è stato esaminato in occasione del presente controllo in quanto è ancora troppo presto per valutarne l'impatto. Tuttavia, il ruolo dell'UCLAF in relazione al FEAOG è ulteriormente trattato nei paragrafi 4.20 e 4.23.

(1) COM(93)141 def. del 20 aprile 1993.

Il sistema di comunicazione

Quadro generale

4.9. Né il regolamento (CEE) n. 595/91 né alcun altro strumento comunitario definiscono il concetto di frode o irregolarità. Nel tentativo di definire il concetto di «irregolarità» o di «primo verbale amministrativo o giudiziario» ed elaborare alcune norme di base concernenti la notifica di casi di tentata frode, nel 1989 la Commissione ha predisposto un documento di lavoro e lo ha comunicato agli Stati membri (2). In questo documento per «irregolarità» si intende «qualsiasi infrazione ad una norma comunitaria o nazionale dovuta ad un'azione od omissione da parte di un operatore economico, che sia deliberata o meno...». Per «primo verbale amministrativo o giudiziario» si intende «la prima relazione (anche interna) di un organo amministrativo o giudiziario in cui si conclude che sia stata commessa un'irregolarità, a prescindere dall'eventualità che tale conclusione possa essere successivamente riveduta o ritirata alla luce degli sviluppi dei procedimenti amministrativi o giudiziari». Tuttavia, tali definizioni non hanno valore legale. Sarebbe opportuno rivedere il regolamento inserendovi definizioni concordate.

4.10. Le frodi ed irregolarità finanziarie rappresentano violazioni della legge e causano perdite a carico del bilancio comunitario, perdite che i responsabili sono tenuti a rimborsare. Esse tuttavia non devono essere confuse con lo sfruttamento di lacune della legge che danno luogo a vantaggi materiali per chi se ne avvale, vantaggi non previsti dal legislatore. Tuttavia, gli Stati membri dovrebbero ritenersi in dovere di comunicare alla Commissione l'esistenza di eventuali lacune sfruttabili nella legislazione comunitaria in modo che la Commissione possa avviare la revisione della legge e quindi evitare che, in futuro, indebiti vantaggi concessi a beneficiari non previsti gravino sul bilancio.

Ruolo dei servizi incaricati della comunicazione negli Stati membri

4.11. A norma dell'articolo 2, gli Stati membri comunicano alla Commissione «l'elenco dei servizi e degli organismi cui è affidata... (la notifica)... nonché le disposizioni essenziali relative al ruolo ed al funzionamento di tali servizi ed organismi ed alle procedure che essi sono

(2) Documento VI/680/89: il concetto di «irregolarità» ai sensi dell'articolo 3 del regolamento (CEE) n. 283/72 del Consiglio.

incaricati di applicare». Nella maggior parte degli Stati membri visitati, i servizi competenti ricevono comunicazioni sintetiche da parte degli organismi pagatori o delle autorità doganali e le trasmettono alla Commissione. Ad eccezione del Regno Unito e del Portogallo i servizi in causa elaborano raramente statistiche sulle frodi ed irregolarità. Essi non dispongono di procedure di sorveglianza a livello centrale né eseguono alcuna analisi comparativa delle frodi o irregolarità accertate al fine di svolgere indagini mirate e stabilire priorità per il futuro.

4.12. Come indicato nella prima parte della relazione, in ciascuno Stato membro diversi servizi partecipano al controllo delle spese relative al FEAOG. Il coordinamento a livello nazionale e regionale è chiaramente fondamentale.

Attendibilità delle informazioni

4.13. Il Regno Unito, la Grecia e l'Italia non hanno sempre rispettato il termine dei due mesi successivi alla fine di ogni trimestre previsto per la comunicazione alla Commissione (articoli 3 e 5) dei casi da notificare (articolo 3).

4.14. Il Belgio invia le proprie comunicazioni in modo irregolare. Due dei sei casi notificati dal Belgio nel 1989 sono stati erroneamente riferiti alle spese del FEAOG, mentre in realtà interessavano le entrate delle risorse proprie. Le comunicazioni inviate dal Portogallo e dal Belgio nel 1990 riguardavano un solo trimestre.

4.15. Benché la Grecia sia entrata a far parte delle Comunità nel 1981, fino al 1989 essa non ha inviato alcuna comunicazione. Inoltre, a causa di carenze nelle procedure di notifica in Grecia, i controllori della Corte non sono stati in grado di stabilire se tutte le frodi ed irregolarità erano state correttamente comunicate alla Commissione.

4.16. L'Italia invia poche comunicazioni concernenti il seguito dato ai vari casi. I tempi lunghi che richiede in Italia il completamento della necessaria procedura giudiziaria impedisce una notifica tempestiva.

4.17. Anche all'interno degli Stati membri non sempre le comunicazioni sono tempestive. Uno dei motivi adottati dagli Stati membri è la necessità di mantenere il segreto istruttorio. In un caso riscontrato in Italia, l'organismo pagatore aveva continuato ad eseguire i pagamenti dopo

che erano stati accertati fatti che facevano sospettare la presenza di frodi. Benché sia necessario tutelare il carattere confidenziale di taluni casi, in modo da non compromettere le indagini o le procedure giudiziarie, sarebbe stato opportuno almeno avvertire l'organismo pagatore per evitare che venissero eseguiti altri pagamenti in attesa del completamento delle indagini.

4.18. Le informazioni comunicate sono spesso incomplete e vaghe. Non sempre forniscono tutti i dati richiesti, quali informazioni finanziarie o relative al recupero.

4.19. Per quanto riguarda le comunicazioni inviate dagli Stati membri a norma dell'articolo 5, concernenti i provvedimenti adottati, nel 1990 la Commissione ha riferito ⁽¹⁾ che in 161 casi erano passati oltre 10 anni dall'ultima comunicazione. In 684 casi l'ultima comunicazione risaliva ad oltre due anni prima. Il più delle volte il caso era stato già chiuso, ma l'esito non era stato comunicato alla Commissione né quest'ultima aveva preso provvedimenti per esserne informata.

4.20. La Commissione dovrebbe disporre di un meccanismo di solleciti nei confronti degli Stati membri ogniqualvolta le comunicazioni di cui all'articolo 5 sono in ritardo. Inoltre, qualsiasi caso di ritardo indebito dovrebbe essere sistematicamente segnalato al comitato del FEAOG.

4.21. Gli Stati membri inviano le informazioni relative al FEAOG alla Direzione generale Agricoltura (DG VI) della Commissione. Questa Direzione generale seleziona le informazioni e le trasmette all'UCLAF. Quest'ultima non riceve alcuna informazione su questioni attinenti al FEAOG direttamente dagli Stati membri. La Corte ha constatato che la collaborazione tra le due unità non era buona e ciò impediva all'UCLAF di svolgere il proprio ruolo di gestione e coordinamento delle informazioni ad essa pervenute.

4.22. La Commissione registra le informazioni sulle frodi ed irregolarità in una base di dati computerizzata (denominata COMA35), che dovrebbe servire da base per seguire i casi di irregolarità. Essa dovrebbe inoltre agevolare le analisi ed essere utilizzata per porre in rilievo particolari problemi, ripartiti per mercato o Stato membro, ai fini di un'indagine successiva.

⁽¹⁾ Comunicazione della Commissione agli Stati membri al termine della riunione del gruppo di esperti sulle irregolarità e sull'assistenza reciproca (FEAOG), tenutasi il 19 giugno 1990.

4.23. L'immissione delle informazioni nella base COMA35, da parte della Commissione, ha registrato ritardi considerevoli. Pertanto, all'epoca del controllo la base di dati era incompleta. Ad esempio, le informazioni comunicate dalla Grecia rispettivamente nel secondo, terzo e quarto trimestre del 1990 e nel primo trimestre del 1991 sono state immesse in COMA35 solo alla fine del 1991.

4.24. In base a quanto esposto nei paragrafi precedenti, la Corte conclude che la base di dati della Commissione non è affidabile per quanto riguarda la produzione di statistiche ed è di scarsa utilità per la Commissione per quanto riguarda il monitoraggio e il seguito dato alle irregolarità negli Stati membri. La Commissione non ha mai esaminato il funzionamento del sistema di comunicazione posto in essere dagli Stati membri.

4.25. Per agevolare l'individuazione di frodi ed irregolarità commesse ai danni del bilancio comunitario, la Commissione ha sviluppato un sistema, detto IRENE 3, nel quale sarà inserita la base COMA35. Si tratta di una base di dati gestita dall'UCLAF, che alla fine dovrebbe contenere informazioni su tutte le frodi ed irregolarità comunicate dagli Stati membri alla Commissione. Quando il sistema sarà pienamente operativo le informazioni immesse nella base di dati COMA35 aggiorneranno automaticamente i file contenuti in IRENE 3. Alla fine del 1992 IRENE 3 non

era ancora operativa, benché il termine inizialmente previsto fosse per la metà del 1991. Benché l'UCLAF sia responsabile della gestione della base di dati, tuttavia non avrà le informazioni di sostegno per controllare l'esattezza e l'attendibilità dei dati; tali informazioni saranno conservate dalla DG VI.

Recuperi

4.26. Nel periodo 1972-1991 gli Stati membri hanno segnalato 5 775 casi di frodi ed irregolarità per un importo complessivo di 725,5 Mio ECU ⁽¹⁾. Poiché nelle comunicazioni di taluni Stati membri non figuravano gli importi interessati, questo dato è probabilmente inferiore alla realtà. La **tabella 4** fornisce un quadro sintetico per Stato membro.

4.27. All'epoca del controllo erano disponibili solo i dati forniti fino al 1991. In base alle comunicazioni dei provvedimenti adottati, l'importo recuperato ammontava a 77,7 Mio ECU, ossia ad appena il 10,7 % dell'importo notificato. L'importo ancora da recuperare ammontava a 639,5 Mio ECU, ossia all'88,2 % del valore dei casi

(1) Nel 1992 sono stati segnalati 1 030 casi per un valore totale di 118 Mio ECU, ivi inclusi alcuni casi segnalati nel 1992 ma relativi ad anni precedenti.

Tabella 4 — Casi di frodi e irregolarità comunicati tra il 1972 e il 1991

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Stati membri	Numero dei casi notificati	Valore Mio ECU	Importo recuperato Mio ECU	Importo recuperato in % (4/3)	Importo irrecuperabile Mio ECU	Importo irrecuperabile in % (6/3)	Importo da recuperare Mio ECU	Importo da recuperare in % (8/3)
Belgio	91	17,613	1,251	7,1	0,008	0	16,353	92,9
Danimarca	373	18,645	6,359	34,1	0,587	3,1	11,699	62,8
Germania	1 653	146,060	26,685	18,3	2,100	1,4	117,274	80,3
Grecia	30	0,816	0,034	4,2	0	0	0,782	95,8
Spagna	137	3,578	0,488	13,6	0	0	3,090	86,4
Francia	751	26,885	14,835	55,2	0,698	2,6	11,351	42,2
Irlanda	121	8,055	2,238	27,8	1,102	13,7	4,714	58,5
Italia	783	452,605	11,470	2,5	0,621	0,1	440,514	97,4
Lussemburgo	1	0,0	—	—	0	0	0,0	0
Paesi Bassi	554	27,681	7,646	27,6	0,034	0,1	20,000	72,3
Portogallo	66	1,274	0,641	50,3	0	0	0,632	49,7
Regno Unito	1 215	22,270	6,038	27,1	3,149	14,1	13,082	58,8
Totale ⁽¹⁾	5 775	725,482	77,685	10,7	8,299	1,1	639,491	88,2

Fonte: Base di dati della Commissione (COMA35) al 16 marzo 1992 e analisi della Corte dei conti.

(1) Piccole differenze nei totali sono imputabili ad arrotondamenti.

segnalati. Si trattava di casi recuperabili ed anche di casi in cui il recupero era in discussione tra la Commissione e gli Stati membri. L'importo ritenuto irrecuperabile era di 8,3 Mio ECU, ossia l'1,1 % dei casi notificati. In linea di principio, le conseguenze finanziarie delle somme che non possono essere recuperate sono a carico della Comunità a meno che la mancata riscossione sia imputabile ad una negligenza da parte dello Stato membro. Tuttavia, per numerosi casi risalenti ad oltre 20 anni fa, la Commissione e gli Stati membri non hanno ancora raggiunto un accordo circa le rispettive responsabilità. Dei 109 casi ritenuti irrecuperabili dagli Stati membri, la Commissione si è assunta la responsabilità per 67, gli Stati membri per sette casi, mentre gli altri casi erano in esame al 30 gennaio 1991. La situazione era immutata all'inizio del 1992.

4.28. Quando la Commissione riconosce che uno Stato membro non è responsabile del mancato recupero, ciò implica che un determinato importo, che avrebbe dovuto essere recuperato, viene cancellato dalle entrate comunitarie previste. In virtù dell'articolo 29 del regolamento finanziario ciò richiede l'intervento del controllore finanziario. In pratica l'intervento di quest'ultimo consiste in un contatto personale informale con l'ordinatore, in base al quale è approvata l'assunzione della responsabilità finanziaria da parte della Commissione. Tale procedura non prevede una comunicazione ufficiale né un visto ufficiale. Il controllore finanziario non registra il numero di casi approvati dalla Commissione, pratica questa inammissibile.

4.29. Come indicato al paragrafo 4.20, le statistiche della Commissione relative al recupero non rispecchiano necessariamente la realtà. Pertanto la Commissione non è stata in grado di stabilire con esattezza gli importi effettivi non ancora recuperati e non ha instaurato alcuna procedura che le consenta di accertarsi che gli importi notificati ai fini del recupero siano recuperati entro termini ragionevoli.

Azione giudiziaria e sanzioni

4.30. È compito degli Stati membri individuare ed indagare sui casi di frode ed irregolarità nonché infliggere sanzioni giudiziarie o di altra natura previste dalla legislazione nazionale. Tuttavia, le sanzioni non sono applicate in modo omogeneo nella Comunità. Di fatto, nel Regno Unito, in Irlanda e in Francia non esiste un codice nazionale relativo alle sanzioni amministrative nell'ambito dei regimi del FEAOG-garanzia. Questi Stati applicano sanzioni amministrative solo nei rari casi in cui queste sono specificamente previste dalla legislazione comunitaria. Per quanto riguarda gli importi indebitamente versati, non

esiste una politica omogenea che preveda l'imposizione di interessi sugli importi in sospeso. Questa situazione è in parte dovuta al fatto che non esiste una definizione giuridica comune a tutti gli Stati membri dei concetti di «frode» e «irregolarità». Il problema è stato trattato nella relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 1986 ⁽¹⁾. La Commissione ritiene inoltre che l'autonomia della legislazione nazionale possa significare che la stessa infrazione è punita con diversi gradi di severità ⁽²⁾.

4.31. La Commissione ha già ammesso che la normativa comunitaria stessa deve stabilire sanzioni amministrative sufficientemente severe da annullare qualsiasi vantaggio economico derivante da un'infrazione, per ottenere un effetto preventivo e dissuasivo ⁽³⁾ al tempo stesso. La Commissione ed il Consiglio dovrebbero prendere gli opportuni provvedimenti con urgenza per porre in essere una legislazione idonea.

4.32. Gli Stati membri e la Commissione dovrebbero dare priorità assoluta all'applicazione di interessi e di sanzioni amministrative nei casi di frode o irregolarità commesse ai danni del FEAOG, nonché all'elaborazione di criteri comuni per l'applicazione di sanzioni comparabili.

Cooperazione tra gli Stati membri

4.33. Né la Commissione né alcuno Stato membro visitato disponevano di un sistema di monitoraggio delle comunicazioni tra Stati membri di cui all'articolo 4 del regolamento (CEE) n. 595/91. Di conseguenza non vi erano informazioni prontamente disponibili al riguardo.

5. CONCLUSIONE

5.1. Il coordinamento della Commissione, la sua diffusione di pratiche corrette ed il suo monitoraggio dei sistemi degli Stati membri si sono rivelati inadeguati. Si cerca ora di porre rimedio alle carenze e disparità riscontrate dalla Corte negli Stati membri nell'analisi dei rischi, nelle informazioni, nella portata del controllo, nel coordinamento e nel seguito dato. La risposta della Commissione alla presente relazione speciale descrive diverse iniziative che la Corte apprezza.

(1) Relazione annuale della Corte dei conti sull'esercizio finanziario 1986 (GU C 336 dell'11.12.1987, paragrafo 6.17).

(2) Lotta contro la frode. Relazione sull'attività svolta e sui risultati raggiunti nel 1990. SEC(91) 456 def.

(3) Relazione sull'armonizzazione dei controlli relativi alla PAC ed alla pesca. SEC(90) 1381.

5.2. Il carattere incompleto dei dati forniti dagli Stati membri, la mancanza di sorveglianza da parte della Commissione relativa al recupero degli importi e la scarsa utilizzazione dei dati comunicati hanno fatto sì che il regolamento (CEE) n. 595/91 avesse ben poco peso all'epoca del controllo in quanto strumento nella lotta contro le frodi.

5.3. Per quanto riguarda il coordinamento della lotta contro le frodi nel settore del FEAOG, la Corte ha constatato che la divisione delle responsabilità tra l'UCLAF e gli altri servizi antifrode della Commissione non era chiara e che il suo strumento informatico IRENE 3 non era ancora operativo.

5.4. La Commissione ha fatto fronte ad alcune deficienze riscontrate nel ruolo e nell'efficacia dell'UCLAF per quanto riguarda il FEAOG ed in particolare l'applicazione dei regolamenti citati nella presente relazione. La Commissione dovrebbe continuare a dare la priorità a provvedimenti concreti in termini di individuazione, indagine, analisi e seguito dato alle frodi.

5.5. Considerata la rilevanza delle multinazionali nella commercializzazione dei prodotti agricoli, è necessario che la Commissione e gli Stati membri prestino maggior attenzione al controllo ed alla sorveglianza delle operazioni transnazionali che interessano altri Stati membri o paesi terzi.

5.6. È opportuno prendere provvedimenti per far sì che il versamento degli importi sia subordinato all'obbligo, da parte dei beneficiari, di garantire il libero accesso, a fini di controllo, a tutti i documenti commerciali, ivi inclusi quelli relativi alla produzione ed al controllo della qualità, a prescindere dalla loro ubicazione.

5.7. Per rafforzare i mezzi per combattere le frodi ed irregolarità commesse nel settore del FEAOG, la Commissione ed il Consiglio dovrebbero affrettarsi a prendere i dovuti provvedimenti per instaurare un sistema di sanzioni amministrative comunitarie.

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti a Lussemburgo nella riunione del 9 dicembre 1993.

Per la Corte dei conti
André J. MIDDELHOEK
Presidente

ALLEGATO 1

DATI PRINCIPALI SULLE RESTITUZIONI ALL'ESPORTAZIONE
(Cfr. i paragrafi 2.13 — 2.15)

Numero d'identificazione del beneficiario
Nome del beneficiario
Numero della domanda
Numero dell'ordine di pagamento
Data del pagamento
Numero della dichiarazione di esportazione
Data del controllo doganale
Codice dell'ufficio doganale che ha svolto il controllo
Numero del titolo o certificato di fissazione anticipata
Data della fissazione anticipata
Codice della destinazione
Codice dell'origine
Codice della restituzione all'esportazione
Quantitativo
Tasso
Codice relativo al tipo di pagamento
Importo versato
Numero di riferimento della domanda del beneficiario
Valore FOB
Voce del bilancio CEE

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

0. INTRODUZIONE GENERALE

0.1. L'obiettivo generale di efficace controllo finanziario a cui accenna la Corte è definito all'articolo 8 del regolamento (CEE) n. 729/70 del Consiglio, del 21 aprile 1970 relativo al finanziamento della politica agricola comune, modificato dal regolamento (CEE) n. 2048/88. Tali regolamenti dispongono che gli Stati membri prendano le misure necessarie per accertare che le operazioni finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG) vengano effettivamente effettuate e applicate correttamente per prevenire ed affrontare le irregolarità e recuperare i fondi perduti in seguito a irregolarità o negligenza.

0.2. Il controllo a posteriori dei documenti commerciali delle imprese, oggetto del regolamento (CEE) n. 4045/89, non è lo strumento primario di controllo né l'unico, bensì uno strumento complementare alle verifiche precedenti al pagamento. L'importanza dei controlli e delle verifiche correnti svolti in concorrenza nel quadro dell'autorizzazione degli Stati membri e delle procedure di approvazione è fondamentale per il controllo corretto delle entrate e delle uscite FEAOG. In questo contesto si dovrebbe valutare l'efficacia dei controlli a posteriori.

1. REGOLAMENTO (CEE) N. 4045/89 DEL CONSIGLIO

1.6. La Commissione constata che la Corte ha proceduto al controllo dell'applicazione del regolamento (CEE) n. 4045/89 poco dopo la sua entrata in vigore. Se è importante correggere sin dall'inizio le mancanze, le anomalie, gli errori nell'applicazione di un testo, non è meno importante fornire un giudizio con un certo distacco.

La Commissione sottolinea che le conclusioni delle missioni di controllo relative alle procedure di liquidazione dei conti concordano con quanto rilevato dalla Corte.

1.9. Il controllo della Corte non tiene conto dell'organizzazione e della gestione quotidiana dei controlli a posteriori, la cui qualità è essenziale per la positiva applicazione del regolamento (CEE) n. 4045/89.

2. RISULTATI DEL CONTROLLO: STATI MEMBRI

Per quanto riguarda gli esempi scelti dalla Corte a sostegno delle sue affermazioni, la Commissione osserva che alcuni dei casi sollevati sono già stati trattati nel quadro del rapporto speciale 2/92 sul controllo delle restituzioni all'esportazione versate a grandi imprese selezionate nel settore dei prodotti lattiero-caseari. Gli altri casi individuati sono simili. I risultati delle indagini effettuate o delle osservazioni relative sono già stati comunicati alla Corte e al Parlamento.

In relazione ad alcuni argomenti trattati nel capitolo in oggetto, come l'analisi dei rischi, gli organismi pagatori, ecc., la Commissione formula le seguenti osservazioni.

2.8. La Commissione conviene che l'analisi dei rischi è uno strumento essenziale nella selezione dei beneficiari e delle operazioni per il controllo a posteriori (cfr. punto 2.12).

2.9. Il controllo a posteriori rappresenta un controllo di secondo livello per il rilevamento di anomalie che non possono essere individuate dai controlli ordinari e concorrenti di primo livello. Non può essere un controllo preventivo.

2.10. Gli Stati membri pianificano l'applicazione dei programmi di controllo in relazione alla disponibilità delle risorse.

2.12. La Commissione, consapevole che si può fare molto per sviluppare l'applicazione dell'analisi dei rischi ai controlli concorrenti e a quelli a posteriori, ha incoraggiato questo aspetto con le seguenti iniziative:

- presiede un gruppo di lavoro speciale, composto da esperti doganali nazionali, che ha il compito di riferire in materia;
- in occasione del 5° incontro del « gruppo di esperti » sul regolamento (CEE) n. 4045/89, tenutosi il 2 marzo 1993, ha curato una presentazione sull'applicazione dell'analisi dei rischi nella selezione delle imprese per il controllo a posteriori, utilizzando fra l'altro tecniche simili a quelle adottate dalla Corte;
- ha tenuto presentazioni simili anche in tutti gli Stati membri tranne uno (Lussemburgo) utilizzando i dati nazionali con risultati promettenti. Le autorità tedesche hanno poi proceduto alla selezione delle imprese ai fini del programma di controllo 1993/1994, relativo alle restituzioni all'esportazione, sulla base dell'approccio proposto dalla Commissione;
- le modifiche al regolamento (CEE) n. 4045/89 proposte dalla Commissione contengono una disposizione chiave che consente agli Stati membri di determinare tutti i programmi di controllo sulla base dell'analisi dei rischi.

Informazioni usate per selezionare le imprese

Dati relativi al versamento delle restituzioni all'esportazione

2.13. Alcuni Stati membri sembrano aver incontrato difficoltà tecniche nel sintetizzare i dati relativi ai pagamenti e alle entrate elaborati dai vari organismi nazionali, per impresa. Si preferisce assegnare un identificativo unico a ciascuna impresa.

Informazioni sulle frodi ed irregolarità

2.16 – 2.21. La Commissione ha accettato di includere fra i fattori di rischio i precedenti di un'impresa per quanto riguarda l'osservanza delle norme pertinenti, la complessità della struttura dell'impresa, l'adeguatezza delle procedure di controllo interne e i risultati dei controlli precedenti; essa ha accettato inoltre il principio secondo cui l'applica-

zione dei programmi di controllo dovrebbe essere valutata da unità speciali degli Stati membri e dai loro partner di controllo. Si sono incoraggiati gli Stati membri ad applicare sistematicamente tale strategia.

Controllo delle imprese transnazionali

2.24 e 2.43. La Commissione conviene che la reciproca assistenza fra gli Stati membri in conformità dell'articolo 7 del regolamento (CEE) n. 4045/89 si è dimostrata deludente. Per questo motivo la Commissione, nella proposta di modifica al regolamento (CEE) n. 4045/89, mira a correggere la situazione attuale. Queste proposte affrontano le questioni sollevate dalla Corte. A seguito di consultazioni con le unità speciali degli Stati membri e i loro partner di controllo, inoltre, la Commissione ha avviato un progetto dimostrativo che si pone i seguenti obiettivi:

- sviluppare la cooperazione fra gli Stati membri nonché fra Commissione e Stati membri;
- rafforzare il controllo sulle imprese nazionali e transnazionali, nonché su quelle che operano in paesi terzi;
- sviluppare l'uso delle tecniche di analisi dei rischi, in particolare nella selezione delle imprese e delle operazioni da controllare;
- incoraggiare i controlli incrociati con terzi a monte e a valle delle imprese in questione, in particolare nel caso di attività svolte in un paese diverso dallo Stato membro in cui ha luogo il pagamento.

Inclusione dei pagamenti notificati nella fascia da controllare

2.26. Conformemente all'articolo 7 del regolamento (CEE) n. 4045/89, gli Stati membri hanno l'obbligo di notificare alla Commissione il risultato dei controlli effettuati.

Gli esempi riportati dalla Corte sono stati comunicati agli Stati membri e provvedimenti adeguati dovrebbero essere presi. La Commissione sottolinea che in generale si applicano le procedure di notifica di cui all'articolo 7.

2.28. In assenza di informazioni generali di supporto non è chiaro come gli esempi citati al paragrafo 2.26 possano avvalorare l'affermazione della Corte secondo cui non si avrebbe la certezza che tutti i pagamenti siano soggetti al controllo. In realtà, la stessa notifica a norma dell'articolo 7 sembrerebbe indicare il contrario.

Richieste di assistenza reciproca

2.29 – 2.31. La Commissione ha già risposto alla Corte nella sua replica alla relazione speciale n. 2/92, punto 8, paragrafo 5.

2.33 – 2.38. Il caso citato dalla Corte è stato esaminato in dettaglio dalla Commissione. Esso ha messo in evidenza le lacune esistenti per quanto riguarda la possibilità di avviare azioni di recupero relativo ad operazioni in cui sono implicati più operatori in paesi diversi.

Le condizioni di consegna dei certificati di fissazione anticipata della restituzione a seguito di un'appalto pubblico organizzato da un paese terzo sono attualmente oggetto di una proposta di modifica della normativa. In conformità del dispositivo attualmente in fase di discussione con gli Stati membri, la consegna di tali titoli sarà subordinata alla presentazione del contratto concluso a seguito di tale asta. Si deve inoltre sviluppare la collaborazione con i servizi competenti degli Stati membri, che dovrà divenire prassi consueta.

Imprese che tengono documenti commerciali fuori della CEE

2.44 – 2.48. La Commissione è consapevole del problema dei documenti commerciali tenuti fuori dal territorio comunitario. Nella proposta di modifica al regolamento (CEE) n. 4045/89, essa cerca pertanto di correggere la situazione attuale.

Preparazione del controllo

Informazioni sul pagamento

2.49 e 2.50. È chiaramente auspicabile che gli ispettori dispongano di tutti i dettagli relativi alle operazioni da controllare in una forma che ne agevoli la consultazione. La

Commissione incoraggia gli Stati membri a fare progressi in questo settore. La rapidità di tali progressi è tuttavia determinata spesso da fattori al di fuori del controllo immediato delle unità speciali e dei loro partner di controllo, soprattutto per quanto riguarda i progressi tecnici compiuti dagli organismi nazionali nelle proprie registrazioni.

Informazioni generali

Selezione delle operazioni

2.51 – 2.55 e 2.56. La prassi più efficace dovrebbe includere tutti i punti individuati dalla Corte. In misura maggiore o minore essa viene messa in atto dalle unità speciali e dai loro partner di controllo in tutti gli Stati membri.

Portata del controllo

Definizione dei documenti commerciali

2.60. È vero che alcune unità speciali e i loro partner di controllo hanno sollevato dubbi sulla definizione del termine «documenti commerciali». La Commissione ha suggerito che essi comprendano i dati relativi alla produzione e al controllo di qualità.

Come osservato dalla Corte, tuttavia, alcuni Stati membri ritengono che la definizione «documenti commerciali» non includa i documenti alla produzione e al controllo di qualità. Non è pertanto sorprendente che tali dati non vengano esaminati. Nella proposta di modifica al regolamento (CEE) n. 4045/89, la Commissione intende chiarire tali questioni con specifico riferimento ai documenti di produzione.

Classificazione ai fini della restituzione all'esportazione

2.67. È buona prassi l'ispezione fisica alle strutture produttive, nonché di magazzinaggio e spedizione nel quadro del controllo a posteriori. È importante che tali controlli vengano presi in esame sistematicamente, prestan-

do la dovuta attenzione all'iniziativa dell'ispettore e alla sua valutazione delle particolari circostanze del controllo.

I due casi riportati al primo e al secondo trattino sono già stati esaminati nella relazione speciale della Corte 2/92, paragrafo 3.1. punti k e d rispettivamente.

Qualità sana, leale e mercantile ed immissione della merce sul mercato

2.70. La Commissione approva l'elenco di fonti utili di elementi probatori presentato dalla Corte. La Commissione ha suggerito agli Stati membri di esaminare, se possibile, tali fonti.

2.71. Come si è già chiarito in precedenza, le constatazioni della Corte riguardano solo i controlli delle restituzioni all'esportazione e non dovrebbero quindi essere considerate indicative in relazione alle prassi seguite da tutti gli organismi di controllo a posteriori nei sette Stati membri citati.

2.72. È in corso l'esame, da parte della Commissione e degli Stati membri interessati, dei casi menzionati dalla Corte. Considerando le disposizioni applicabili alle restituzioni all'esportazione non si è ancora accertato se l'importo totale riportato dalla Corte è corretto.

3. IL RUOLO DELLA COMMISSIONE

Osservazioni introduttive

Una valutazione esauriente dell'applicazione del regolamento (CEE) n. 4045/89 da parte degli Stati membri, come quella intrapresa dalla Commissione a partire da ottobre 1992, dovrà esaminare le seguenti questioni:

se gli Stati membri

— hanno recepito correttamente il regolamento (CEE) n. 4045/89 nella legislazione nazionale e nelle istruzioni amministrative;

— possiedono strutture e sistemi organizzativi adeguati per adempiere gli obblighi di controllo;

— possiedono sistemi operativi soddisfacenti per la progettazione, l'esecuzione, il monitoraggio e la revisione del regolamento dal punto di vista strategico e pratico.

Per rispondere a queste domande la Commissione si è concentrata su una serie di criteri generali riguardanti i processi organizzativi e gestionali fondamentali per la corretta applicazione del regolamento (CEE) n. 4045/89, che costituiscono gli standard generali sulla cui base valutare la situazione esistente. Questi corrispondono a corrette prassi gestionali, indicano la portata della valutazione e forniscono una base esplicita per valutare il grado di conformità.

I criteri in questione sono i seguenti:

1. Gli obiettivi di un controllo a posteriori a norma del regolamento (CEE) n. 4045/89 dovrebbero essere chiaramente definiti nella legislazione nazionale e nelle istruzioni amministrative.
2. Il programma di controllo dovrebbe essere in linea con le disposizioni del regolamento (CEE) n. 4045/89.
3. Le unità speciali e i loro partner di controllo dovrebbero disporre di tutte le informazioni necessarie per pianificare ed effettuare i controlli a posteriori.
4. Si dovrebbero fissare procedure atte a garantire che nel predisporre dei controlli a posteriori si dia la priorità a imprese e ad operazioni ad alto rischio. In particolare, tali imprese e operazioni dovrebbero essere valutate sulla base di criteri dei rischi documentati.
5. L'impegno delle risorse umane per la realizzazione di controlli a posteriori dovrebbe essere commisurata al carico di lavoro.
6. Le relazioni dei controlli a posteriori dovrebbero essere adeguate agli obiettivi del controllo.
7. L'esecuzione dei controlli a posteriori programmati dovrebbe essere monitorata dall'organismo di controllo responsabile e, a livello centrale, dall'unità speciale.

8. Gli accordi per lo scambio di informazioni fra l'unità speciale e gli organismi di controllo dovrebbero fornire informazioni affidabili, pertinenti e tempestive sui progressi compiuti e sui risultati ottenuti.
9. Si dovrebbero valutare sistematicamente la qualità e l'efficacia del lavoro svolto.
10. Si dovrebbero rendere note all'unità speciale tutte le irregolarità materiali individuate dagli ispettori, documentare le decisioni sul recupero di somme indebitamente pagate e notificare i risultati agli ispettori responsabili, all'unità speciale e alla Commissione.

Una valutazione corretta dei punti di forza e di debolezza dei regimi nazionali si baserà sugli elementi probatori disponibili in tutti gli Stati membri. Si esamineranno in dettaglio i vari regimi nazionali in vigore volti all'adempimento degli obblighi di controllo, i numerosi organismi di controllo nazionali, regionali e settoriali incaricati dei controlli a posteriori sotto la supervisione delle unità speciali e la diversa incidenza delle entrate e spese FEAOG per prodotto e dimensione per ciascuno Stato membro.

Per quanto tale valutazione costituisca un compito gravoso, la prima delle due fasi è stata completata dalla Commissione nel 1993, terzo anno di applicazione del regolamento (CEE) n. 4045/89.

In effetti la Commissione ha già in archivio le risposte complete degli Stati membri a un questionario dettagliato ed esauriente sui relativi regimi in materia di controlli a posteriori, diffuso nell'autunno 1992.

Scopo dell'iniziativa della Commissione è determinare obiettivamente in che misura gli Stati membri rispettino le disposizioni del regolamento (CEE) n. 4045/89 e documentare sia i punti di forza che le debolezze. Il risultato finale sarà il miglioramento della qualità e dell'efficacia dei controlli a posteriori mediante un'efficace consulenza da parte della Commissione sul versante dei costi sotto forma di raccomandazioni pratiche, che affrontano e risolvono problemi specifici, portano vantaggi proporzionati ai costi di applicazione e non propongono soluzioni già disponibili agli Stati membri.

Programmi annuali

3.3. I programmi di controllo provenienti dagli Stati membri vengono verificati per la conformità con le disposizioni del regolamento (CEE) n. 4045/89. Considerato il carattere formale di tali documenti, tuttavia, è difficile immaginare quali ulteriori valutazioni possano essere svolte proficuamente a livello centrale. Per questo motivo, nel periodo ottobre 1992 — settembre 1993, quando la Commissione ha visitato le unità speciali e i partner di controllo in ciascuno Stato membro, si sono discusse con gli Stati membri questioni relative alla valutazione dei programmi di controllo passati e futuri, compresa l'applicazione dei criteri di rischio.

Il numero di questioni formalmente presentate agli Stati membri in relazione ai loro programmi di controllo non risulta essere l'unico indicatore della qualità dei programmi di controllo o della qualità della valutazione di tali programmi.

3.4. La Commissione ha seguito i progressi compiuti dagli Stati membri in relazione alle richieste citate dalla Corte.

3.5. La Commissione organizza il lavoro dei propri dipartimenti nella forma che ritiene più consona ai vari compiti imposti dalle sue responsabilità.

Relazioni annuali

3.7. Come la Corte ha indicato nella sua relazione del 16 dicembre 1992 ⁽¹⁾, il regolamento (CEE) n. 4045/89 relativo ai controlli a posteriori delle operazioni coperte dal sistema di finanziamento del FEAOG, sezione garanzia, da parte degli Stati membri è entrato in vigore nel 1990.

Di conseguenza, tutti gli Stati membri hanno sottoposto all'approvazione della Commissione un programma di controlli che copriva, per il primo anno di applicazione, il periodo dall'1 luglio 1990 al 30 giugno 1991. Un primo rapporto dettagliato sulle condizioni di applicazione di tale regolamento doveva essere comunicato entro l'1 gennaio 1992.

⁽¹⁾ cfr. VI/5205/92.

L'articolo 9, paragrafo 5 dello stesso regolamento prevede che la Commissione, da parte sua, ha l'obbligo di presentare, entro il 31 dicembre 1991, una relazione generale riepilogativa delle relazioni redatte dagli Stati membri. Tuttavia, tenuto conto del ritardo della maggior parte di questi ultimi, la Commissione è stata in grado di ottemperare all'obbligo solo durante il secondo semestre del 1992.

3.8. Le relazioni degli Stati membri vengono valutate dalla Commissione.

3.11. La Commissione e gli Stati membri si impegnano per la positiva applicazione del regolamento (CEE) n. 4045/89, come dimostra chiaramente la presente iniziativa della Commissione, che avvia ora la seconda fase, insieme all'ampia cooperazione offerta dagli Stati membri per la realizzazione della prima fase.

3.12 - 3.13. La Commissione rimanda alla propria risposta ai paragrafi da 2.25 a 2.39.

4. IL SISTEMA DI COMUNICAZIONE RELATIVO ALLE FRODI ED IRREGOLARITÀ E LA LOTTA CONTRO LE FRODI

Il sistema di comunicazione

Quadro generale

4.9. La Commissione condivide l'opinione della Corte secondo cui una definizione condivisa a tutti renderebbe il sistema più coerente e i compiti più facili. È tuttavia sempre difficile raggiungere un'uniformazione, da cui comunque scaturisce spesso un testo consensuale che in realtà non regola nulla. La Commissione ha dunque preferito seguire un approccio pragmatico.

4.10. Gli Stati membri hanno l'obbligo di vegliare sulla corretta applicazione della normativa comunitaria.

Nel corso dell'esame, da parte dei comitati di gestione, della normativa proposta, particolare attenzione viene

prestata alla prevenzione degli abusi, poiché una sorretta applicazione delle norme è inaccettabile per tutte le parti interessate.

Ruolo dei servizi incaricati della comunicazione negli Stati membri.

4.11. Negli incontri del gruppo «irregolarità e assistenza reciproca FEAOG», gli Stati membri ricevono un'analisi comparativa dettagliata delle irregolarità comunicate, in seguito sottoposte a discussione. In questo modo, la Commissione cerca di dimostrare agli Stati membri l'importanza di questo tipo di analisi e l'esigenza del seguito dato alle irregolarità riscontrate.

Si dovrebbe tuttavia tenere in considerazione che fra le responsabilità fondamentali degli Stati membri rientra anche l'istituzione di organismi di controllo nazionali nonché la definizione delle loro competenze e attività; si sottolinea l'importanza dell'utilizzo delle informazioni fornite dalla Commissione nell'analisi dei rischi.

Attendibilità delle informazioni

4.18. In numerose occasioni la Commissione ha chiesto agli Stati membri di fornire dati più completi e più dettagliati sui casi comunicati. In linea generale gli Stati membri rispondono tempestivamente.

La Commissione insiste anche di essere informata dagli Stati membri sulle procedure impiegate e sul seguito dato ad esse.

4.19 - 4.20. Si ricorda regolarmente agli Stati membri — formalmente responsabili del recupero degli importi indebitamente pagati — di informare la Commissione sugli ultimi sviluppi concernenti il recupero relativo a ciascun singolo caso.

Nelle riunioni del gruppo «irregolarità e assistenza reciproca FEAOG» la Commissione ha sottolineato l'esigenza che gli Stati membri aggiornino regolarmente i loro dati per migliorare il flusso di informazioni alla Commissione e che garantiscano il rimborso al FEAOG degli importi recuperati.

Nel febbraio 1992 la Commissione ha avviato l'aggiornamento di tutti i casi aperti nel sistema «COMA35». Da allora si è avviato uno scambio di informazioni aggiuntive o mancanti (in particolare relative a «vecchi» casi

precedenti al 1989) fra la Commissione e gli Stati membri, che vengono elaborate in «IRENE 3».

La Commissione ha inoltre annunciato e discusso con gli Stati membri lo sviluppo di un sistema di segnalazione precoce, che consenta in futuro di seguire più da vicino le successive azioni di recupero di importi notificati in comunicazioni sulle irregolarità a norma dell'art. 3 e dell'art. 5.

In questo contesto, la Commissione ha deciso, il 2 giugno 1993, di accelerare da un lato il recupero degli importi dovuti a seguito di casi di frodi o irregolarità e, dall'altro, di ammettere in non-valore vecchi crediti per i quali non è più possibile un recupero degli importi.

4.21. La trasmissione dei casi di frode dalla base COMA 35 dell'agricoltura verso la base dati IRENE III è stata ritardata al fine di dare soluzione ad alcuni problemi specifici come i dati nominativi, l'accesso alla base, la riservatezza dei dati. Si garantisce un coordinamento fra i vari servizi al fine di seguire il funzionamento della base di dati.

4.23. La Commissione non condivide la visione della Corte a questo proposito. Quando fu stilata la relazione sulle frodi 1992, nel marzo 1993, il FEAOG era l'unico dipartimento che disponeva di informazioni complete relative a tutti i casi in tutti gli Stati membri per tutto il 1992.

4.24. Ulteriori sforzi sono stati compiuti dal FEAOG per facilitare, migliorare e accelerare l'introduzione di relazioni sulle irregolarità nella base dati «IRENE 3» mediante le seguenti iniziative:

- si sono elaborati e realizzati formulari standardizzati per le «comunicazioni di cui all'articolo 3» e per le «comunicazioni di cui all'articolo 5»;
- è in via di elaborazione e sperimentazione un sistema per l'introduzione computerizzata delle «comunicazioni di cui all'articolo 3» fornite su dischetto dagli Stati membri.

4.25. La base dati «COMA35» è stata totalmente integrata nella base dati dell'UCLAF «IRENE 3» l'1 dicembre 1992 ed è da allora pienamente operativa.

Per quanto riguarda le risorse proprie e i fondi strutturali, la base dati è già operativa dalla fine del 1991. Per quanto

riguarda il FEAOG-garanzia, e per i motivi indicati al punto 4.21, la base è operativa dall'1 dicembre 1992.

Recuperi

4.27. Gli importi non recuperabili notificati dagli Stati membri vengono trattati in conformità dell'articolo 5(2) del regolamento (CEE) n. 595/91 e dell'articolo 8 del regolamento (CEE) n. 729/70 (decisione della Commissione previa consultazione del comitato FEAOG).

In seguito alle consultazioni nell'ambito della Commissione all'inizio del 1993, sono stati dichiarati irrecuperabili 134 casi per un valore di circa 3,7 milioni di ECU, che sono stati inclusi nella procedura di liquidazione dei conti per il 1990, specificando se la perdita verrà sostenuta dalla Commissione o dagli Stati membri.

È in via di preparazione un nuovo elenco per la prossima procedura di liquidazione contabile.

Le statistiche relative ai recuperi sono veritiere ma devono essere aggiornate regolarmente sulla base delle informazioni ricevute dagli Stati membri nelle «comunicazioni a norma dell'articolo 5» e tenendo in considerazione l'attività di aggiornamento in corso su tutti i casi aperti.

4.28. Per quanto riguarda l'assunzione a carico, da parte della Commissione, degli importi irrecuperabili del FEAOG-garanzia notificati dagli Stati membri, conformemente all'articolo 5 del regolamento (CEE) n. 595/91, la Commissione, a seguito dei commenti della Corte, ha preso le disposizioni necessarie per porre rimedio alla situazione nel quadro della procedura di liquidazione dei conti.

In effetti, con la nota del 22.2.93, il controllo finanziario ha invitato la DG VI a mettere a sua disposizione ai fini dell'analisi le 124 pratiche relative alle irregolarità citate nella relazione riepilogativa relativa alla liquidazione dei conti FEAOG-garanzia per l'esercizio 1990, e più specificamente sette di esse.

Dopo aver esaminato le pratiche, il controllo finanziario, in una nota del 15.3.93, ha dato il proprio assenso alla proposta avanzata sulla relazione riepilogativa, fatta eccezione per la pratica UK/91/07, che richiede chiarimenti.

In quest'ultima nota, inoltre, il controllo finanziario ha formulato raccomandazioni per migliorare il controllo di questo tipo di pratiche e il seguito dato ad esse.

Azione giudiziaria e sanzioni

4.30. La Commissione ha effettuato due studi in materia di sanzioni amministrative e di protezione penale degli interessi di bilancio della Comunità, uno relativo alle sanzioni amministrative e penali in vigore negli Stati membri, l'altro relativo alle disposizioni ivi vigenti in materia di comportamenti fraudolenti a danno del bilancio comunitario. Le relazioni finali di questi studi hanno condotto a raccomandazioni precise, che la Commissione sta valutando per decidere quale seguito darvi.

4.31. Attualmente la legislazione comunitaria fissa delle percentuali di penalizzazione in materia di frodi nell'applicazione della nuova politica agricola comune (aiuti per ettaro o aiuti per capo di bestiame).

4.32. Nei settori specifici, esiste il recupero di interessi (es. quote di latte) e si lavora alla definizione di criteri comuni in vista dell'armonizzazione delle sanzioni.

Cooperazione fra gli Stati membri

4.33. Le comunicazioni a norma dell'articolo 4 vengono applicate in particolare nel settore dei rimborsi all'esportazione, dove i metodi di frode sono spesso identici nei vari Stati membri. Sono state inviate cinque comunicazioni nel 1991 e sei nel 1992. Gli Stati membri che ricevono tali comunicazioni sono invitati dalla Commissione ad eseguire i controlli opportuni sul proprio territorio. In numerosi casi la Commissione è stata in grado di agire come intermediaria fra due o più Stati membri in cui si erano verificati casi simili.

Questi «casi di cui all'articolo 4» vengono discussi regolarmente all'interno del gruppo «irregolarità e assistenza reciproca — FEAOG». L'intero sistema previsto dall'articolo 4, inoltre, è già stato oggetto di discussioni approfondite per esaminare possibili migliorie.

5. CONCLUSIONE

5.1. La Commissione si impegna attivamente per sensibilizzare gli Stati membri all'introduzione e all'utilizzo di metodi di selezione basati sull'analisi dei rischi.

Già da più di un anno questo tema è all'ordine del giorno di ogni riunione del gruppo «irregolarità e assistenza reciproca FEAOG».

È stato proposto e discusso un documento relativo all'orientamento da seguire.

Sono stati elaborati e distribuiti due documenti operativi relativi al settore della carne bovina e dei prodotti lattiero-caseari. Essi non trattano tutti gli aspetti dell'argomento ma costituiscono un contributo della Commissione. Poiché le informazioni specifiche relative agli operatori o a determinate operazioni non erano in possesso della Commissione, quest'altra parte del lavoro deve essere svolta a livello nazionale o locale (sulla base delle informazioni sulle prassi in vigore presso i servizi operativi).

È in corso di preparazione un documento simile sui cereali.

Nel corso di ogni riunione del gruppo «irregolarità e assistenza reciproca — FEAOG», inoltre, si analizzano i casi di irregolarità comunicati ogni trimestre alla Commissione per consentire ai servizi interessati di inserire tali dati nella propria analisi dei rischi.

La Commissione incoraggia inoltre gli Stati membri a ispirarsi a un pacchetto informatico da essa elaborato per la selezione delle operazioni ad alto rischio, in primo luogo nel quadro dei controlli amministrativi a posteriori. Attraverso il campionamento delle operazioni di cui si è valutato il valore per i vari rischi, l'attività di controllo può concentrarsi, per esempio, su un'operazione di esportazione di prodotti ad alto rischio effettuata verso una destinazione con tasso di rischio elevato da parte di un commerciante poco affidabile.

Si è discusso poi un documento in cui si sviluppa una metodologia basata su una quotazione a punti.

Occorre osservare infine che l'analisi dei rischi è ormai parte integrante del «sistema integrato di gestione e di controllo» della nuova PAC.

I lavori in questo settore proseguiranno, segnatamente nel quadro dei regolamenti (CEE) n. 386/90 sui controlli fisici e n. 4045/89 sui controlli contabili. Si organizzeranno altri scambi di vedute con gli Stati membri a questo proposito al fine di perfezionare il metodo nonché gli elementi che ne dovranno fare parte nei vari settori della PAC.

5.2. Dati completi sulle irregolarità vengono utilizzati di frequente per effettuare analisi di vario tipo, le quali vengono poi diffuse e discusse nel corso degli incontri del gruppo « irregolarità e assistenza reciproca FEAOG » che si svolgono regolarmente tre o quattro volte all'anno.

Dalle discussioni svoltesi in seno al gruppo di lavoro è emerso che esse vengono utilizzate di frequente come base dell'analisi dei rischi negli Stati membri e sono divenute uno strumento importante nella lotta contro le frodi.

Gli Stati membri valutano positivamente il materiale fornito dalla Commissione e sostengono l'esigenza di seguire più a fondo il recupero degli importi indebitamente versati.

5.3 e 5.4. Con la decisione del 4 novembre 1992, relativa al rafforzamento delle missioni dell'UCLAF, la Commissione ha precisato le competenze operative di questo servizio. Non è compito dell'UCLAF esercitare un controllo sui compiti. La competenza del controllo della corretta applicazione dei regolamenti (CEE) n. 4045/89 e n. 595/91 ricade sulla DG VI. In linea con quanto auspicato dalla Corte, la Commissione dà la priorità ad azioni concrete; ha recentemente adattato la struttura e l'organigramma dell'UCLAF a tal fine creando delle unità operative nei principali settori finanziari.

5.5 – 5.7. La Commissione si concentra in primo luogo sulle operazioni di grande portata delle imprese multinazionali seguendo il metodo dell'analisi di rischio.

Sono in corso di elaborazione proposte volte a subordinare la concessione delle restituzioni all'accesso ai documenti commerciali in vista dei controlli di produzione e di qualità, indipendentemente dall'ubicazione della loro sede.
